

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI
SUR LES RAPPORTS DU POUVOIR LÉGISLATIF
ET DU POUVOIR EXÉCUTIF
DANS LE CANTON DE BALE-VILLE

THÈSE DE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Lundi 14 Mars 1921, à 10 heures

PAR

ADRIEN ROBINET DE CLERY

Président : M. CHAVEGRIN

*Suffragants : M. BASDEVANT } agrégés.
M. ROLLAND }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT ET C^{ie}

ÉDITEURS

19, RUE CUJAS ET 10, RUE VICTOR-COUSIN

1921



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552825_0014

ESSAI

SUR LES RAPPORTS DU POUVOIR LÉGISLATIF
ET DU POUVOIR EXÉCUTIF

DANS LE CANTON DE BALE-VILLE

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Les Idées politiques de Frédéric de Gentz, 1 vol., Lausanne 1917
(Librairie Payot et Cie) épuisé.

Un Diplomate d'il y a cent ans : Frédéric de Gentz (1764-1832), 1 vol.,
Paris 1917 (Librairie Payot et Cie, 106, Boulevard Saint-Germain).

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI
SUR LES RAPPORTS DU POUVOIR LÉGISLATIF
ET DU POUVOIR EXÉCUTIF
DANS LE CANTON DE BALE-VILLE

THÈSE DE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le Lundi 14 Mars 1921, à 10 heures

PAR

ADRIEN ROBINET DE CLERY

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants : M. BASDEVANT } agrégés.
M. ROLLAND }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT ET C^{ie}

ÉDITEURS

19, RUE CUJAS ET 10, RUE VICTOR-COUSIN

1921



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

ESSAI
SUR LES RAPPORTS DU POUVOIR LÉGISLATIF
ET DU POUVOIR EXÉCUTIF
DANS LE CANTON DE BALE-VILLE

INTRODUCTION

Le retour de l'Alsace à la France a augmenté d'une cinquantaine de kilomètres notre frontière avec la Suisse. Cela permettra de renouer des relations de voisinage suivies avec une série de cantons qui ne touchaient plus à notre territoire depuis près d'un demi-siècle. Parmi les modifications heureuses d'ordre industriel et commercial aussi bien que d'ordre intellectuel et moral qu'un tel fait peut amener dans les rapports de la France républicaine de l'après-guerre et de la Confédération helvétique, il n'y en a pas de plus importante que la présence, aux confins orientaux du département du Haut-Rhin, à deux pas de Saint-Louis et de Huningue, de la grande cité laborieuse de Bâle. Au point de contact de deux langues et de deux civilisations, au carrefour de l'Europe centrale, elle semble destinée à devenir, pour les rapports internationaux, plus que le nœud de chemins de fer de

premier ordre que sa situation géographique privilégiée en avait fait jusqu'ici. Un passé glorieux, comprenant aussi bien les souvenirs du Concile œcuménique, ceux d'Erasme et de Holbein, que ceux du traité de paix de 1795, semble inciter cette ville de sciences, d'art, d'industrie et de commerce à reprendre demain son entière valeur européenne.

Tout ce qui touche à la constitution du petit canton urbain qu'elle a formé paraît donc de nature à attirer l'attention, non seulement des spécialistes d'études de droit public, mais aussi des hommes qui, pour différentes raisons, cherchent à affermir les liens de toute sorte qui nous unissent à la plus vieille démocratie du monde. Le lecteur français, qui bien souvent ne garde de Bâle que le souvenir d'un séjour plus ou moins prolongé dans la grande gare fédérale lors d'un hâtif voyage vers les sommets neigeux de la Suisse centrale ou bien celui d'une course rapide entre deux trains au musée et à la cathédrale, verra, croyons-nous, avec intérêt fonctionner dans le détail le mécanisme de la vie politique bâloise, magnifique exemple de self-government en ces temps d'excessive centralisation. Les hommes d'affaires, qui veulent contribuer à l'essor économique de la France dans la période de prospérité qui va commencer, pourront être désireux de se renseigner exactement sur l'organisation intérieure de cette cité, porte de la Suisse allemande que la nouvelle frontière leur a largement ouverte.

Du reste, telle n'est pas seulement la portée générale de cette étude spéciale. Outre les éléments pour ainsi dire extérieurs auxquels nous avons fait allusion, il y a aussi dans toute enquête un peu approfondie sur les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif des éléments d'intérêt en quelque sorte intrinsèques pour la période que nous traversons. En effet, d'une part, autant qu'il est possible de faire des prévisions pour un avenir prochain, il semble que l'ère qui s'ouvre au lendemain de la guerre mondiale doive être une ère de démocratie. Les sanglants événements et les désastreuses expériences de l'Europe orientale font souhaiter que cela soit une ère de démocratie organisée. D'autre part, on ne peut rester entièrement sourd aux critiques peut-être exagérées, mais en partie justifiées dont on a abreuvé le parlementarisme, tel qu'il a été pratiqué par exemple en France depuis 1875 (1).

On ne saurait donc trop insister sur l'utilité qu'il y a de constater que le système dit parlementaire *n'est pas la seule forme de démocratie qui existe*. Démocratie est loin d'être synonyme de parlementarisme. C'est à ce résultat que mène une étude minutieuse des rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans bien des constitu-

(1) Il faudrait d'ailleurs, pour être juste, ajouter que le régime parlementaire français ne réalise pas l'idéal du genre. Il existe des types plus achevés et mieux équilibrés de cette forme de gouvernement en Angleterre ou en Belgique par exemple, mais notre régime parlementaire tant décrié n'est pas non plus le pire.

tions (1), notamment de celle du canton ou plutôt du demi-canton de Bâle-Ville (2) qui nous occupe ici. Dans ce sens et dans cette mesure, bien que minuscule dans sa superficie, il pourra jusqu'à un certain point servir d'enseignement à ceux qui ont la mission de travailler au renouvellement politique d'organismes plus étendus. Il va sans dire qu'on ne saurait avoir la prétention de vouloir imposer à des nations de plusieurs millions d'habitants ce qui peut convenir à une ville de 140.000 âmes. Bâle, privé depuis près d'un siècle de tout *hinterland*, ayant par la force de l'évolution, malgré ses traditions patriciennes profondes, des institutions démocratiques : représentation proportionnelle, referendum facultatif et initiative populaire, enseignement secondaire absolument gratuit, impôt progressif sur le revenu, etc., semble plutôt réaliser la conception de la cité antique que celle du grand Etat moderne. Par suite de la séparation du canton de Bâle-Campagne définitive en 1833, la ville a dû se replier sur elle-même en ce qui concerne

(1) Parmi les républiques existant avant 1914, la France était une des seules soumise à proprement parler au régime parlementaire très répandu par contre dans les monarchies constitutionnelles. Il pourra être intéressant de voir dans quelle mesure ce régime sera appliqué non seulement en théorie, mais en pratique dans les républiques européennes créées à la suite de la guerre qui offrent un nouveau champ de recherches aux études de droit constitutionnel comparé.

(2) L'appellation de demi-canton n'a d'importance que pour la représentation de Bâle-Ville dans les assemblées fédérales à Berne (au Conseil des Etats surtout). Au point de vue de la législation interne chaque demi-canton : Bâle-Ville et Bâle-Campagne, conserve son entière souveraineté.

la politique locale, car à part deux communes rurales sur la rive droite du Rhin elle est réduite à son district purement urbain (1).

Elle n'en est que plus intéressante pour le juriste et le sociologue qui peuvent y étudier d'autant mieux les problèmes qui se posent dans un organisme moins complexe. D'ailleurs, ce qui a été perdu en extension a été largement et rapidement regagné en développement interne dans le sens démocratique. A ce point de vue le demi-canton de Bâle-Ville est un des premiers de la Suisse.

(1) L'exiguïté du territoire cantonal a eu notamment comme conséquence curieuse de faire passer depuis 1876 toutes les fonctions municipales de l'ancienne commune de Bâle entre les mains de l'Etat de Bâle-Ville. Cette absorption de la commune urbaine par l'Etat était prévue par la constitution cantonale de 1875. Elle a beaucoup préoccupé tous ceux qui ont fait des recherches sur le droit constitutionnel et administratif bâlois. Elle tend à faire réaliser de plus près encore le type de la « cité antique » dont nous parlions plus haut par le petit Etat cantonal. La chose ne nous intéresse que dans la mesure où les nouvelles attributions municipales du canton ont pu avoir de l'influence sur les organes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dont le rôle consiste à Bâle-Ville à traiter une série d'affaires, ailleurs du ressort de la ville, sans qu'ils négligent pour cela leur tâche gouvernementale.

Voir pour plus de détails à ce sujet : Adolphe Im Hof, *Verfassung und Verwaltung der Stadt Basel*, p. 45-49 ; Eugène Wullschlegel, *Die Stadt Basel, ihre Verwaltung, ihre politischen und sozialen Einrichtungen*, p. 11 ; J. Schollenberger, *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone I. Das Staatsrecht*. Zurich 1900, p. 369. De l'ancienne administration municipale de Bâle il ne subsiste plus que la *Bürgergemeinde* ou commune bourgeoise, c'est-à-dire de la réunion des bourgeois de Bâle nés dans la ville de parents bâlois ou ayant acquis le droit de bourgeoisie, qui n'a plus aujourd'hui d'importance politique, ni même municipale, tous les citoyens suisses étant égaux à ce sujet. Le droit de bourgeoisie n'a de valeur qu'au point de vue de l'assistance publique, le principe étant établi en Suisse que c'est la commune dont on est originaire qui doit supporter les frais de l'entretien des personnes tombées dans la misère. La *Bürgergemeinde* ne nous occupera donc pas ici.

Ces différentes raisons nous paraissent suffisantes pour justifier le choix que nous avons fait. Bien entendu nous n'irons pas jusqu'à prétendre que tout dans la vie politique de Bâle est idéal. Les Bâlois, avec la sagacité et l'esprit critique qui les caractérisent, seraient les premiers à nous contredire. Nous savons bien que nous n'avons aucune qualité pour recommander à l'imitation générale comme une panacée universelle un système qui n'aurait sans doute pas les mêmes avantages partout. La question si délicate des rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif est susceptible de bien des solutions. Celles qui s'écartent du système parlementaire ont aussi leurs inconvénients que nous signalerons à l'occasion.

Notre but a été seulement de fournir une modeste contribution à un ordre d'études qu'il nous semblerait bon de continuer et de développer en France dans une plus large mesure. Qu'il nous soit permis enfin d'exprimer notre reconnaissance à tous ceux qui nous ont aidé au cours de ce travail par leurs avis et par leurs conseils, surtout à M. Chavegrin, professeur à la Faculté de Droit de Paris, qui a attiré notre attention sur l'ensemble du problème, à M. Hermann Blocher, ancien conseiller d'Etat du canton Bâle-Ville et ancien chef du Département de l'Intérieur, grâce à l'obligeance duquel les matériaux nécessaires ont été mis à notre disposition, à M. Adolphe Im Hof, conseiller d'Etat, chef du Département de la Justice, qui a bien voulu nous donner des indications fort

précieuses, à M. J. Schneider, professeur à l'Université de Bâle et bibliothécaire, et à M. Charles Keil, de la Chancellerie d'Etat de Bâle-Ville, qui nous ont très aimablement facilité nos recherches.

Ayant joui de l'hospitalité bâloise pendant plusieurs années, au cours desquelles l'occasion nous a été donnée de nous occuper de l'instruction française des jeunes Alsaciens, c'est pour nous non seulement une obligation, mais un véritable plaisir que de redire tout ce que nous devons à la belle cité suisse au coude du Rhin, aujourd'hui voisine de la France. Nous y avons trouvé un appui à la fois bienveillant et intelligent pour la préparation de ce travail de droit constitutionnel auquel nous avons consacré nos loisirs et que nous présentons aujourd'hui au public.

Au point de vue typographique, nous avons respecté l'usage suisse d'après lequel les subdivisions de la constitution et des lois de la Confédération helvétique (Constitution fédérale et lois fédérales) sont désignées sous le nom d'articles (en abréviation : *art.*), celles des constitutions et des lois des différents cantons — aussi bien de Bâle-Ville que des cantons dont nous sommes amenés à parler à titre de comparaison — (Constitutions et lois cantonales) sont désignées sous le nom de paragraphes : §.

L'ensemble de cette étude, dont l'impression a été retardée, était écrit lors des élections cantonales d'avril-mai 1920, à Bâle-Ville, élections dont les résultats sont peut-

être de nature à modifier à la longue les conditions de la vie politique bâloise telle qu'elle s'était développée depuis trente ans. Il ne nous a pas été possible de remanier complètement notre conclusion en tenant compte de ces faits nouveaux. Néanmoins, nous avons indiqué en note d'une façon succincte les derniers résultats qui permettront au lecteur de s'orienter sur la composition actuelle du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Nous avons cru qu'il était prématuré d'indiquer autrement que par des aperçus très succincts les changements qu'est susceptible de produire cet état de choses, car, même quelques mois après les élections dont il s'agit, l'évolution de la politique du canton suisse qui nous occupe ne semble pas encore assez nette.

Mission Interalliée de Haute-Silésie,

Novembre 1920.

CHAPITRE PREMIER

LES SOURCES

§ I. — Documents officiels.

A. — Textes législatifs du Canton de Bâle-Ville.

Avant tout la Constitution actuellement en vigueur : la *Constitution du 2 décembre 1889* qui comprend 8 titres dont le huitième consacré à des dispositions transitoires.

Plusieurs révisions partielles ont eu lieu conformément aux dispositions prévues à cet effet par le titre VII (§§. 53 à 56), entre autres celle du 9 novembre 1891 élargissant le domaine de l'élection directe par le peuple, notamment en ce qui regarde les tribunaux, celle du 10 février 1910 concernant la séparation des Églises et de l'Etat, celle du 13 avril 1916 concernant les circonscriptions électorales pour les élections au grand Conseil. Aucune de ces révisions n'a eu d'importance essentielle pour le sujet qui nous occupe.

Parmi les autres lois n'ayant pas le caractère de lois constitutionnelles, mais déterminant dans leurs détails

les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, citons avant tout :

1. *La loi du 26 mars 1908.*

Elle fixe d'une façon assez détaillée le règlement intérieur du Grand Conseil. Non seulement elle n'a pas la valeur d'une loi constitutionnelle, mais elle voit sa propre importance diminuée par un de ses paragraphes : le § 15. D'après le § 15 la majorité des deux tiers de Grand Conseil peut permettre une dérogation exceptionnelle aux dispositions de la loi (1), sauf en ce qui concerne les titres VI et VII sur les modalités des scrutins et des élections.

2. *La loi du 9 avril 1908.*

Elle fixe le règlement intérieur et l'organisation du

(1) Cette faculté trouverait par exemple son application pour un cas particulièrement susceptible d'attirer l'attention des Français dans une ville située aujourd'hui immédiatement à la frontière de notre territoire ; il s'agit de l'usage de notre langue dans les débats du Grand Conseil. Le § 8 de la loi du 26 mars 1908 porte : « *Die Amtssprache ist deutsch* » (la langue officielle est l'allemand), ce qui se comprend vu, que, d'après la statistique de 1910, c'est la langue parlée par 95 % de la population. Néanmoins un règlement de quelques années antérieur, celui de 1891, avait autorisé les députés bâlois à parler français, s'ils le désiraient. Le rapport de la commission parlementaire du 18 avril 1907 a proposé de retrancher cette disposition comme superflue, vu la grande rareté de son application pratique. Il ajoutait d'ailleurs qu'un député voulant faire usage de cette faculté pourrait toujours recourir au § 15 de la loi (*Ratschlaege und Berichte 1907* n° 1592, p. 12). Cette opinion a été suivie la majorité du Grand Conseil de Bâle-Ville. Ainsi, pour qu'on accorde actuellement à un de ses membres l'autorisation exceptionnelle de parler français, il faut que les deux tiers de l'assemblée dans un scrutin spécial se prononcent en faveur d'une pareille mesure. Il sera curieux de voir si cette disposition sera changée par suite du développement que prendra forcément notre langue à cause du voisinage de l'Alsace française.

Conseil d'Etat. Elle a été votée très peu de temps après la précédente et préparée par la même commission parlementaire. Elle forme en quelque sorte le pendant de l'autre. Une disposition du genre du § 15 de la loi du 26 mars 1908 n'aurait aucune raison d'être pour le Conseil d'Etat, organe du pouvoir exécutif, son règlement intérieur lui étant imposé par la volonté du pouvoir législatif, c'est-à-dire du Grand Conseil.

On pourrait encore ajouter :

3. La loi sur les élections et les votations du 9 mars 1911 qui résume et met au point les dispositions législatives auparavant éparses sur ce sujet.

4. La loi sur l'initiative populaire et le referendum du 16 novembre 1875 avec la modification qui y fut apportée par la loi du 28 décembre 1911.

B. — Recueils des rapports du Conseil d'Etat et des Commissions parlementaires du Grand Conseil.

Ces rapports, imprimés originairement pour être distribués aux députés, n'ont pas paru pour le canton de Bâle-Ville, comme pour la Confédération suisse ou certains autres cantons, une seconde fois dans un périodique officiel avec le texte même de la loi. La pagination étant nouvelle pour chaque brochure et celles-ci n'étant pas jusqu'à ces derniers temps spécialement numérotées, nous avons utilisé la numérotation manuscrite qui leur

a été donnée par la Bibliothèque de l'Université de Bâle où ces rapports épars ont été reliés par années pour faciliter les recherches. Nous indiquons les raisons qui nous ont amené à nous servir de ce procédé à la note 1 de la page 89. Nous comprenons ce que cette désignation a de défectueux au point de vue bibliographique, mais nous avons voulu rendre ainsi les références plus aisées.

Les volumes de cette collection portent au catalogue le titre de : « *Ratschlaege und Berichte Basel Stadt* » (Titre abrégé : *Ratschlaege*, plus le numéro de l'année). Pour les années entrant surtout en ligne de compte les brochures sont classées par ordre purement chronologique sans aucune table ni index. Les inconvénients de cette classification — la seule possible vu le mode de publication — ont déjà frappé la commission du Grand Conseil lors de la discussion des mesures à prendre pour assurer la publicité effective des comptes rendus des séances du Grand Conseil ainsi que des documents d'intérêt politique général émanant du Conseil d'État.

Les trois rapports essentiels pour le présent travail sont les rapports des commissions parlementaires ayant travaillé à l'élaboration de la Constitution bâloise actuelle et des lois sur le règlement intérieur des deux assemblées gouvernementales du canton.

Ce sont :

a) Le rapport de la commission de révision de la Cons-

titution (*Verfassungskommission*) présenté au Grand Conseil le 11 février 1889 (n° de la Bibl. 301) (1).

b) Le rapport de la commission parlementaire sur la révision du règlement intérieur du Grand Conseil présenté au Grand Conseil le 18 avril 1907 (n° de la Bibl. 1592) (2).

c) Le rapport de la même commission sur la revision du règlement intérieur du Conseil d'Etat présenté au Grand Conseil le 14 novembre 1907 (n° de la Bibl. 1636).

Outre ces rapports, il est utile de consulter les comptes rendus de gestion administrative du Conseil d'Etat présentés chaque année au Grand Conseil (*Verwaltungsberichte des Regierungsrats*) auxquels fait allusion le § 51 de la loi du 26 mars 1908. Ce sont de gros volumes de plusieurs centaines de pages chacun, contenant en dehors d'une introduction générale les comptes rendus particuliers des différents départements. Celui de 1918 est intitulé : 85^e compte rendu de gestion administrative du Conseil d'Etat. Ces documents permettent d'apprécier en

(1) Cette commission était présidée par M. Hermann Kinkelin et composée de MM. Charles Burckhardt-Burckhardt, Ed. Eckenstein, Chr. Gass, Frédéric Goettisheim, Fr. Greuter-Engel, Edouard Hagenbach-Bischoff, Isaac Iselin, Ernest Sury, Rob. Stünzi et Henri Weissenberger. MM. E. Brenner et Paul Speiser, conseillers d'Etat, furent délégués par le Conseil d'Etat pour prendre part aux travaux de la commission.

(2) Cette commission était présidée par M. O. Schaer. Ses membres étaient MM. Fritz Amstein, Ch. Bürgin-Hass, Ed. Forster, Ernest A. Kœchlin, E. Kury, O. Kully, C. Stadelmann, W. Vischer. La délégation du Conseil d'Etat auprès de la commission comprit tour à tour différents membres du Conseil d'Etat et en outre M. Adolphe Im Hof, secrétaire du Conseil d'Etat.

détail dans quelle mesure la tâche du gouvernement bâlois est une tâche purement administrative.

C. — Textes des constitutions des autres cantons suisses
et de la Confédération suisse.

Leur étude est indispensable pour avoir un certain nombre de points de comparaison. Le recueil d'ensemble le plus commode est intitulé : *Recueil des Constitutions fédérales et cantonales, publié sur l'ordre du Conseil fédéral suisse par la Chancellerie fédérale*. Zofingue 1910 (Imprimerie Ringier et Cie). Ce gros volume contient la constitution fédérale dans les trois langues nationales : français, allemand et italien. Pour les constitutions cantonales les textes originaux sont reproduits dans la langue officielle de chaque canton : en français pour les cantons de langue française, en allemand pour les cantons de langue allemande, en italien pour le Tessin. Les constitutions des cantons bilingues : Berne, Fribourg, Valais, se trouvent reproduites en français et en allemand. Ce recueil contient en outre toutes les modifications survenues dans chaque canton depuis le vote de la constitution respective jusqu'au 1^{er} janvier 1909. Un supplément a paru, renfermant les modifications survenues jusqu'au 1^{er} janvier 1914 (Berne, Imprimerie Roesch et Schatzmann).

§ II. — Bibliographie.

A. — Etudes se rapportant à la question dans le Canton de Bâle-Ville.

Laissant de côté les travaux exclusivement historiques ou ne les consultant que dans la mesure où ils aident à comprendre l'état actuel des choses, citons deux études récentes émanant l'une et l'autre de membres du gouvernement bâlois, mais cependant de nature très différente :

1^o Adolphe Im Hof, *Verfassung und Verwaltung der Stadt Basel*. Il s'agit d'un article très substantiel d'une trentaine de pages paru dans le cinquième volume du recueil intitulé : *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Staedte* et publié en 1906 par les soins du *Verein für Socialpolitik*. Ce cinquième volume est consacré à la Suisse. Il contient des études de MM. E. Escher et Max Huber, sur la ville de Zurich, de M. Henri Fazy, sur la commune de Genève et de M. A. Bandelier, sur celle de Berne. Le but de la publication explique le point de vue où se place M. A. Im Hof, il est un peu différent de celui qui nous occupe, puisque nous tâchons plutôt d'analyser les fonctions gouvernementales que les fonctions municipales (1) de l'Etat bâlois.

L'auteur, longtemps secrétaire du Conseil d'Etat, c'est-à-dire remplissant les fonctions prévues par le § 22 de la

(1) Cf. à ce propos, Introduction, p. 5, n. 1.

loi du 22 septembre 1892 — aujourd'hui § 22 de la loi du 9 avril 1908 — entreprit en cette qualité le travail en question (1). Dans la suite, il fut toujours, en tant que secrétaire du Conseil d'Etat, désigné par ce dernier pour faire partie de la délégation du Conseil d'Etat auprès de la commission parlementaire chargée d'étudier le nouveau règlement intérieur du Grand Conseil et du Conseil d'Etat lui-même, commission dont les travaux devaient aboutir aux lois du 26 mars et du 9 avril 1908. Enfin, au cours de la guerre mondiale, il fut élu à son tour conseiller d'Etat à une élection partielle en remplacement de M. C. Chr. Burekhardt-Schazmann, décédé. Réélu au renouvellement général de 1917 et à celui de 1920, il est un des représentants du parti libéral-conservateur dans le gouvernement actuel de Bâle.

2° Eugène Wullschleger, *Die Stadt Basel, ihre Verwaltung, ihre politischen und sozialen Einrichtungen*, Bâle 1912. Ce petit livre de 88 pages, plus récent, n'a pas le même caractère que le travail de M. Im Hof. Ecrit à l'occasion du congrès communal socialiste des 12 et 13 mai 1912, et richement illustré, il poursuit plutôt un but de vulgarisation. D'autre part, il s'attache surtout aux

(1) L'année précédente, à l'occasion du 60^e anniversaire de Théodore Plüss, l'auteur avait déjà fait paraître une étude sur le referendum en droit constitutionnel bâlois que nous citons aussi à plusieurs reprises dans : *Festschrift zum 60. Geburtstag von Th. Plüss*. Bâle (Helbing et Lichtenhahn) 1905. Adolphe Im Hof, *Die Anwendbarkeit des Referendums nach baselstädtischem Verfassungsrechte*, p. 164-182.

institutions sociales bâloises. Mais il se distingue par une grande exactitude et la première partie contient un résumé net et précis de la Constitution politique du canton de Bâle-Ville. De plus, les chiffres sur lesquels s'appuie M. Wullschleger sont plus récents et par conséquent se rapprochent plus de la réalité actuelle que ceux donnés par M. Im Hof, lesquels ne gardent guère aujourd'hui qu'un intérêt historique. L'auteur a rédigé la brochure en question comme conseiller d'Etat socialiste de Bâle-Ville. Il avait déjà, en 1912, une grande expérience politique. Il est resté jusqu'en avril 1920 à la tête du Département des Finances qu'il a dirigé pendant de longues années avec une compétence à laquelle même ses adversaires politiques rendent hommage.

B. — Ouvrages se rapportant à la question
pour l'ensemble de la Suisse.

Nous n'avons pas la prétention de citer ici tout ce qui a été écrit à ce sujet, ni même tous les ouvrages que nous avons eu l'occasion de consulter pour ce travail. Nous y renvoyons à l'occasion en note au bas des pages.

Parmi ceux que nous avons le plus fréquemment utilisés mentionnons :

Théodore Curti, *Die schweizerischen Volksrechte : 1848 bis 1900*. Berne (Wyss) 1900.

C'est un des livres les plus clairs sur ces questions dans

la Suisse fédérale, où l'arrière-plan historique ne sert qu'à mieux mettre en relief certains caractères de la réalité présente (1). L'auteur, journaliste et homme politique très en vue, est connu notamment par son étude en français sur le referendum publiée à Paris par les soins de la *Revue politique et parlementaire* (août 1897), il est mort pendant la guerre mondiale.

C. Hilty, *Die Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft*. Berne 1891, ouvrage où l'auteur se place plutôt au point de vue historique.

Alois von Orelli, *Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft* dans le 4^e volume du *Handbuch des oeffentlichen Rechtes der Gegenwart*, publié par H. Marquardsen (1885) (2).

(1) Nous le citons plutôt que l'ouvrage capital de Théodore Curti : *Geschichte der schweizerischen Volksrechte*. 2^e éd. Zurich, 1885, plus complet sans doute, mais ignorant, par suite de sa date, les modifications fort importantes intervenues dans les trente années qui ont précédé 1914. Cet ouvrage a été traduit en français par M. Jules Ronjat sous le titre suivant : *Le Referendum, histoire de la législation populaire en Suisse*. Paris (Girard et Brière) 1905. Pour quiconque veut se renseigner sur l'état actuel de la législation en Suisse, cette traduction entreprise sur les conseils de M. Charles Benoist et publiée par les soins de la *Bibliothèque internationale de Droit public* que dirigent MM. Max Boucard et Gaston Jèze, est préférable à l'original en langue allemande, car elle contient un appendice (p. 297-357) où se trouvent résumés les résultats de la législation populaire entre 1885 et 1905.

(2) Dans l'étude d'Alois von Orelli, la première partie (§ 1-5, p. 5-24) est purement historique, la seconde (§ 6-15, p. 24-95) concerne la Suisse fédérale, la troisième (§ 16-23, p. 95-138) la Suisse cantonale. Enfin, la quatrième partie (§ 24-26, p. 138-155) se rapporte aux relations des Eglises et de l'Etat dans la Confédération et dans les cantons, elle nous intéresse moins directement ici. Le principal inconvénient du livre est sa date (1885). La chose est surtout sensible pour les Constitutions cantonales où il n'est plus au courant des très nom-

Johann Jacob Schollenberger, *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System*, 1902 (1).

Walther Burckhardt, *Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 27 Mai 1874*. 2^e éd. Berne (Stampfli) 1914.

breuses transformations opérées depuis. Pour la Constitution fédérale, cet inconvénient, bien que majeur, est un peu moins sensible, car si cet ouvrage ne peut tenir compte de bien des révisions partielles, il se base cependant pour l'ensemble sur la Constitution fédérale de 1874 encore aujourd'hui en vigueur.

(1) En ce qui concerne le droit constitutionnel comparé des différents cantons suisses le même auteur a publié une étude très complète dans le premier volume de son ouvrage d'ensemble consacré au droit public et administratif cantonal. Cf. J. Schollenberger, *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone*. I. *Das Staatsrecht*. Zürich 1900 (Leemann). II. *Das Verwaltungsrecht: Innere Verwaltung*. Zurich (Albert Muller) 1898. III. *Das Verwaltungsrecht: Aeussere Verwaltung, Finanz, Polizei, Militaer- und Verwaltungsprozess*. Zurich (Albert Muller) 1899.

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION DU CANTON DE BALE-VILLE

La Constitution qui régit aujourd'hui le canton de Bâle-Ville remonte au 2 décembre 1889 (1). Elle fut acceptée au referendum populaire des 1^{er} et 2 février 1890 par 3.187 *oui* sur 4.858 suffrages exprimés. L'Assemblée nationale de Berne a donné à cette constitution la garantie de la Confédération, conformément à l'art. 6 de la Constitution fédérale de 1875, le 25 juin 1890 (Décision du Conseil des Etats du 18 juin 1890. Décision du Conseil national du 25 juin 1890). La Constitution de Bâle-Ville ne contient rien de contraire aux prescriptions de la Constitution fédérale, elle assure l'exercice des droits politiques sous une forme républicaine de gouvernement

(1) Elle était destinée à remplacer, à la suite d'une révision totale, la Constitution du 10 mai 1875 dont elle se rapproche à bien des égards. La Constitution bâloise de 1875 tient compte des modifications que la Constitution fédérale du 27 mai 1874 imposa aux cantons. Pour les raisons qui rendirent nécessaire une révision totale dès 1889 voir : *Ratschlaege* 1889, N° 301, le rapport de la commission de révision présenté au Grand Conseil le 11 février 1889.

et elle peut être révisée, si la majorité des citoyens le demande.

Telles sont, en effet, à ce point de vue les seules exigences de la Confédération vis-à-vis des cantons qui la composent (Constitution fédérale suisse, Ch. I^{er}, art. 6). Dans ce cadre assez large, le petit Etat souverain que forme le canton est libre de se donner la Constitution qui lui convient le mieux. Sous une apparence d'uniformité aux yeux de l'observateur superficiel se cache donc une assez complexe diversité pour quiconque a abordé de près ces questions. Les problèmes qui se posent ne seront pas résolus de la même façon à Bâle-Ville, à Zurich et à Genève pour ne parler que des cantons à population surtout urbaine.

Il va sans dire que les différences seront encore plus sensibles dans les hautes vallées alpestres au cœur de la Suisse traditionnelle ou dans les pays de plateaux et de collines du centre, à population surtout agricole.

Il existe cependant pour l'ensemble des constitutions cantonales quelques types généraux auxquels se rattachent plus ou moins la plupart des constitutions particulières, ainsi que nous le verrons dans une étude plus détaillée des différents rouages. Celle de Bâle-Ville appartient au type des cantons urbains (ou des cantons ruraux soit de forte population soit de grande étendue) sans *landsgemeinde*. Elle prévoit, comme la plupart des autres, deux organes principaux chargés de s'occuper des destinées

politiques du canton : le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Il y aurait encore à citer à côté d'eux le peuple bâlois dans son ensemble, dont les droits d'initiative et de referendum avaient déjà été réglés par la loi du 16 novembre 1875 et furent confirmés par le § 28 de la Constitution de 1889.

La Constitution de Bâle-Ville semble s'appuyer sur une assez large séparation des pouvoirs qu'elle s'est efforcée de réaliser en confiant au Grand Conseil le pouvoir législatif, au Conseil d'Etat le pouvoir exécutif et l'administration. Le § 30 et le § 43 consacrent ces principes, mais le § 30 prend soin d'affirmer que le pouvoir suprême (*hoechste Gewalt*) est entre les mains du Grand Conseil. La façon dont le texte de la Constitution s'occupe d'abord du Grand Conseil avant de traiter du Conseil d'Etat suffirait à marquer extérieurement que ce dernier doit être subordonné au parlement cantonal, si le § 42 ne spécifiait encore que le Conseil d'Etat n'est en aucun cas autorisé à prendre une mesure contraire aux lois existantes votées par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat fait donc plutôt figure de mandataire vis-à-vis de l'assemblée législative dans laquelle réside la souveraineté même de l'Etat qui n'est limitée que par l'exercice des droits du peuple dans son ensemble (initiative populaire et referendum), ainsi que le rappelle le § 30.

Bien que le Conseil d'Etat ait l'air de ne jouer qu'un rôle de mandataire, le législateur bâlois a cherché à lui

donner une très grande indépendance vis-à-vis du Grand Conseil, notamment en ce qui concerne son origine. Au premier abord, on peut croire les conséquences du principe de la séparation des pouvoirs poussées à ce point de vue beaucoup plus loin que dans la plupart des Etats à régime dit parlementaire. C'est, comme nous le montrons, avec un soin jaloux qu'on a veillé à cette indépendance. Après avoir montré dans quelle mesure on y est arrivé, il nous restera à faire voir de quelle façon, une certaine *séparation* des compétences étant posée, il a été possible d'assurer la *collaboration* des différents organes non moins nécessaire que leur séparation à la bonne marche des affaires de l'Etat cantonal. Nous constaterons alors que cette indépendance, fort grande en théorie et très réelle en pratique dans bien des cas, n'exclut pas une *subordination* de fait du pouvoir exécutif au pouvoir législatif qui est loin d'être aussi absolue que dans les gouvernements dits d'assemblée, comme la France en a eu à différentes époques troublées de son histoire (Convention nationale, Révolution de 1848, Assemblée nationale constituante de 1871-1875). Mais cette subordination est suffisante pour ne pas permettre de parler de séparation presque intégrale des pouvoirs à la manière de celle pratiquée aux Etats-Unis d'Amérique depuis 1787.

La Constitution bâloise de 1889, telle que nous l'avons définie, ne présente pas dans l'évolution historique un caractère particulièrement novateur. Sans doute, dans ces

trente dernières années, le canton a été au point de vue de l'ensemble de la législation un canton d'avant-garde en ce qui concerne les réformes démocratiques et sociales, et cela aussi bien au point de vue scolaire, au point de vue fiscal, qu'au point de vue de l'amélioration du sort des travailleurs (réglementation du travail, etc.). Mais pour ce qui est des innovations purement constitutionnelles, surtout du passage du gouvernement représentatif à ce que Théodore Curti appelle la « législation populaire » (*Volksgesetzgebung*) les modifications de la Constitution bâloise ont plutôt suivi que précédé le mouvement général de l'ensemble de la Suisse, commencé fréquemment dans d'autres cantons ou même sur le terrain fédéral. Ancienne république aristocratique, le canton, aujourd'hui réduit au district urbain, perdit en 1833 son domaine campagnard qu'il avait soumis à un régime sage et paternel, nullement oppresseur, mais suranné, vu le mouvement démocratique qui gagnait du terrain aux alentours. Instruite par l'expérience, la ville se rendit compte depuis du danger de ne céder aux courants politiques nouveaux qu'en dernière heure, et cet élément vint s'ajouter à l'esprit de pondération et de sagesse naturel à la majorité de ses habitants. Ne voulant à aucun prix paraître rétrograde, mais ne réalisant ni par sa situation géographique à l'extrême frontière du Nord-Ouest, ni par les circonstances historiques où il se trouvait réduit les conditions nécessaires pour jouer un rôle con-

ducteur en Suisse (1), le canton de Bâle-Ville se contenta prudemment du juste milieu. C'est l'impression qui ressort de l'étude comparative de ses Constitutions de 1834 à 1889.

Ni pour le referendum, ni pour l'initiative populaire, ni pour l'élection directe du gouvernement par le peuple, il n'a montré la voie. Rien d'étonnant d'ailleurs à ce qu'on rencontre plus souvent les noms des jeunes démocraties de St-Gall, d'Argovie ou de Vaud (2), que celui de la vieille cité aux traditions patriciennes si profondes en parcourant l'histoire des modifications constitutionnelles dans les différents cantons vers le milieu du XIX^e siècle. Mais le grand mérite des classes dirigeantes de Bâle-Ville a été d'être assez clairvoyantes et avisées pour permettre au canton de jouer un rôle moyen en renonçant librement à ce que leur position privilégiée avait d'incompatible avec le progrès de la démocratie moderne.

Cette situation moyenne du canton, loin de diminuer l'intérêt de son histoire pour l'observateur étranger, l'augmente au contraire à notre avis. La date de l'introduction de telle réforme constitutionnelle à Bâle-Ville peut en

(1) Il faut songer qu'en 1850 le canton de Bâle-Ville, resté depuis 1833 le plus petit quant à l'étendue, ne comptait pas 30.000 habitants, c'est-à-dire 1,3 % de la population totale de la Suisse à ce moment. En 1880, il comptait déjà 61.000 habitants, soit plus du double, c'est-à-dire environ 2,3 % de la population totale. En 1910, il avait de nouveau largement doublé avec 135.000 habitants, c'est-à-dire près de 3,7 % de la population totale de la Suisse.

(2) Cf. Th. Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, 2^e éd. Zurich 1885, p. 110-215, trad. franç. par J. Ronjat, p. 110-217, Paris 1905.

quelque sorte servir de baromètre pour le reste de la Suisse au moins jusqu'en 1889. A partir de cette date, au contraire, les révisions constitutionnelles fréquentes de portée générale : 1891, élections des tribunaux par le peuple ; 1910, séparation des Eglises et de l'Etat, pour ne citer que les deux réformes essentielles, semblent mettre le canton qui nous occupe plus en tête du mouvement. Tout cela coïncide d'ailleurs avec une série de réformes nouvelles dans les domaines les plus différents. Une grande hardiesse démocratique semble marcher de pair avec le développement rapide de la ville, avec l'augmentation de sa population, l'accroissement de son importance commerciale et industrielle. Cette hardiesse se manifeste non seulement chez les représentants des partis dits « avancés », mais aussi chez les conservateurs de plus en plus soucieux de marcher avec leur temps.

Toutes ces raisons nous engagent, dans un travail qui a pour objet la réalité politique actuelle, à nous borner à ces trente dernières années et à renvoyer pour ce qui est des précédents historiques — qu'on doit chercher, plutôt dans l'ensemble de la Suisse que dans l'évolution locale particulière, — aux différents ouvrages cités dans notre bibliographie (1).

(1) Cf. pp. 17-19 de la présente étude.

CHAPITRE III

LE POUVOIR LÉGISLATIF. — LE GRAND CONSEIL, L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM

Le § 2 de la Constitution bâloise de 1889 consacre le principe de la souveraineté populaire et détermine que cette souveraineté s'exercera soit directement par l'ensemble des citoyens, soit indirectement par les autorités qu'ils ont élues. Pour ce qui est des pouvoirs publics, elle écarte systématiquement tout système de suffrage à deux degrés. L'exercice direct de la souveraineté a lieu au moyen de l'initiative populaire et du referendum. Il s'agit déjà d'exercice indirect dès que le peuple manifeste sa volonté au moyen d'assemblées représentatives ou d'autorités élues par lui, même au suffrage universel à un seul degré. La représentation directe simple est donc la seule que connaisse la constitution bâloise, dès qu'il s'agit de l'exercice de la souveraineté politique.

Ainsi donc, le Grand Conseil (1) est composé de 130 membres (2) élus au suffrage universel à un degré. Depuis le vote de la Constitution de 1889, le mode d'élection a pu changer, mais ce principe essentiel a été maintenu et il le restera toujours sans doute. Le § 31 de la Constitution détermine que la question du mode d'élection est réglée par une simple loi (3). Il n'est donc pas nécessaire, pour modifier l'état de choses existant, de procéder à une révision de la Constitution avec toutes les formalités qu'elle comporte. C'est en effet ce qui se produisit lors de l'introduction de la représentation proportionnelle à Bâle-Ville pour les élections au Grand Conseil. Il a suffi d'une loi, la loi du 26 janvier 1905, sur les détails de laquelle nous n'avons pas à entrer ici, pour réaliser une réforme aussi importante. Les résul-

(1) L'appellation du *Grand Conseil* est traditionnelle dans la plupart des cantons suisses pour l'assemblée législative. C'est aujourd'hui la plus fréquemment employée : dans 15 cantons et demi-cantons sur 25. Dans les 10 autres, tous situés en Suisse alémanique, il convient de se servir du mot de *Conseil cantonal* qui correspond à deux expressions en allemand, soit à *Kantonsrat* (Zürich, Schwyz, Unterwald le Haut, Zoug, Soleure, Appenzell Rh. Ext.), soit à *Landrat* (Uri, Unterwald le Bas, Glaris, Bâle-Campagne), qu'il faut traduire par le même terme.

(2) Ce chiffre de 130 a été à plusieurs reprises considéré comme trop élevé. Néanmoins il figure dans la Constitution. Dans les travaux préparatoires de la commission parlementaire de révision la majorité de celle-ci avait proposé dans son rapport du 11 février 1889 de réduire le Grand Conseil à 100 membres. Cf. *Ratschläge und Berichte*, n° 301, p. 19 et 20. Mais en définitive on s'est rallié à l'avis de la minorité de la commission. Un nouvel essai de révision de la Constitution sur ce point pendant la guerre a maintenu l'ancien chiffre à une très faible majorité lors de la votation populaire.

(3) Constitution du 2 décembre 1889. § 31 : *Die Gesetzgebung bestimmt ferner das Nachere über die Wahlart*. (C'est la loi qui prend toutes les autres dispositions de détail sur le mode d'élection).

tats de cette réforme appliquée depuis une quinzaine d'années ont été consacrés par la loi générale sur les élections et les votations du 9 mars 1911, qui réunit toutes les dispositions législatives éparses existant auparavant à ce sujet en un texte d'ensemble fort clair. Les §§ 33 à 63 traitent des élections au Grand Conseil d'après le système de la représentation proportionnelle. En excluant tout élément majoritaire ce système a eu pour but de faire du Grand Conseil une image plus exacte, plus fidèle de l'opinion toute entière. Une révision postérieure de la Constitution, datant du 13 avril 1916 (1), s'est bornée à supprimer dans le § 31 le terme de « quartiers » (*Quartiere*) donnant une existence légale aux vieilles divisions de la ville par celui de « circonscriptions électorales » (*Wahlkreise*) en laissant au soin d'une simple loi spéciale de décider si la commune urbaine de Bâle devait être divisée en plusieurs circonscriptions ou devait n'en constituer qu'une seule (2). Aujourd'hui les subdivisions existantes trouvent leur raison d'être dans la géographie de la ville assise sur les deux rives du Rhin. Le Petit-Bâle, industriel, situé sur

(1) Pour les autres révisions de la Constitution de 1889, Cf. Chapitre premier, p. 9, de la présente étude.

(2) Ce qui était impossible avec le texte ancien de la Constitution, puisque le § 31 dit expressément : *In der Stadt finden die Wahlen nach Quartieren statt.* (Dans la ville les élections ont lieu par quartiers). Le § 33 de la loi spéciale du 9 mars 1911 disait pour les élections au Grand Conseil : *Die Teilung der Stadt in Quartiere und die Abgrenzung der Quartiere überhaupt wird durch Gesetz festgestellt.* (La division de la ville en quartiers et la délimitation des quartiers sont établies par la loi).

la rive droite forme une circonscription particulière. Le Grand-Bâle, centre du commerce et des banques, sur la rive gauche, plus étendu et plus peuplé, a dû être divisé en deux parties séparées par une ligne de démarcation un peu artificielle, comme c'est souvent le cas dans les agglomérations urbaines : Grand-Bâle Est et Grand-Bâle Ouest. Quant aux communes de la banlieue, Riehen et Bettingen, elles forment chacune une circonscription et ont droit chacune à au moins un représentant, quelque soit le mouvement, de la population cantonale à chaque recensement, ce représentant leur est garanti par la Constitution (§ 31, ancien et nouveau, al. 3).

Mais comme nous l'avons dit plus haut, sauf ce cas particulier, les mesures de délimitation des circonscriptions sont loin de faire partie intégrante de la Constitution et elles peuvent aujourd'hui être modifiées au gré du législateur.

Au contraire, comme toutes les Constitutions cantonales (1) du même type et par opposition à la Constitution fédérale suisse, celle de Bâle-Ville s'écarte du système bicamériste pour l'organisation du pouvoir législatif. Ce dernier est exercé par le Grand Conseil seul. On ne voit en effet pas de quoi pourrait se composer une seconde assemblée. L'égalité politique absolue des

(1) Nulle part il n'y a place pour un système bicamériste dans le cadre restreint du canton. Cf. à ce sujet : *Recueil des Constitutions fédérales et cantonales*. Zofingue (Ringier), 1910.

citoyens consacrée par la Constitution cantonale n'admet dans ce domaine aucune sorte d'aristocratie, de telle façon qu'il n'y aurait aucune place pour une chambre dite haute. D'autre part, on ne conçoit pas de fédéralisme à l'intérieur du canton et surtout d'un canton de superficie aussi minuscule que Bâle-Ville. Ainsi, l'existence d'un corps rappelant en petit le Conseil des Etats pour la Suisse (1) n'y aurait pas la moindre raison d'être.

Enfin, l'antipathie (2) marquée du législateur et du peuple bâlois pour tout suffrage à deux degrés exclut jusqu'à l'hypothèse de la création d'un organisme com-

(1) A vrai dire le système bicamériste est de création relativement récente pour l'ensemble de la Confédération. Dans son livre sur les droits populaires en Suisse (*Die schweizerischen Volksrechte*, p. 1-5, chapitre intitulé : *Das Zweikammersystem*), Théodore Curti montre que l'avènement du bicamérisme suisse a été lié à la transformation de la confédération qu'était la Suisse en un véritable Etat fédéral lors des événements de 1848. Elle s'accomplit en grande partie sous l'influence de modèles américains prônés à la fois par un Genevois comme James Fazy et un Thurgovien comme Thomas Bornhauser. Les débats autour du bicamérisme furent très vifs. Mais si Bâle-Ville le repousse aujourd'hui dans le cadre cantonal par esprit démocratique pour se borner à une seule assemblée législative, image aussi exacte que possible du peuple, les cantons conservateurs de la Suisse s'y étaient opposés jadis dans le cadre fédéral pour empêcher la création d'une nouvelle assemblée quelconque à côté ou à la place de la vieille diète traditionnelle dans laquelle les représentants des cantons particuliers faisaient plutôt figure de diplomates d'Etats souverains. Le bicamérisme leur semblait consacrer l'avènement d'un pouvoir central fort dont ils craignaient l'oppression.

(2) Cette antipathie est sans cesse croissante, si bien que, deux ans après le vote de la Constitution, la première révision partielle du 9 novembre 1891 a enlevé aux assemblées élues la nomination des juges de tous les tribunaux pour la donner au peuple bâlois dans son ensemble. Ainsi, les présidents et les membres des tribunaux sont élus au suffrage universel pour une durée que détermine la loi d'après le § 27 de la Constitution modifiée. La révision en question soumise à l'approbation populaire fut sanctionnée par 2.570 voix sur 4.074 suffrages exprimés.

parable au Sénat de la République française. Dans un Etat d'étendue aussi restreinte une pareille institution n'aurait eu pour effet que de compliquer à plaisir les rouages législatifs.

Ainsi, les partisans eux-mêmes du système bicamériste dans une grande nation doivent se rendre compte de la sagesse de la constitution bâloise qui, à cet égard, ne se distingue pas de celles des autres cantons suisses.

Nous touchons par là à un élément de toute première importance dans la question des rapports des différents pouvoirs entre eux. En effet, l'absence d'une seconde chambre simplifie beaucoup l'appareil législatif. Elle constitue une différence très sensible, non seulement par rapport au système de la Constitution française actuelle, mais aussi par rapport à la Constitution fédérale suisse de 1874 qui régit aujourd'hui encore, avec quelques modifications, la Confédération helvétique. Nous avons déjà fait allusion au rôle qu'y a joué historiquement le bicamérisme (1). Dans l'organisation actuelle de la Confédération, ce bicamérisme semble devenu la pierre angulaire du système cantonal, car l'existence du Conseil des Etats assure aux unités que forment les cantons une influence sur la marche des affaires de l'Etat fédéral. Cette action leur échappant, la bonne harmonie des deux souverainetés superposées — cantonale et fédérale — se trouverait en péril au premier

(1) Cf. p. 31, n. 1.

conflit faute de point de contact ; alors, le danger de l'absorption de la première par la seconde, par celle d'un Etat centralisateur toujours plus envahissant menacerait peut-être sérieusement la raison d'être historique et l'existence même de la Suisse.

Mais encore une fois ce qui se comprend pour l'ensemble des 22 cantons n'a guère de sens pour chacun d'entre eux. D'autre part, les avantages généraux du bicamérisme, qui consistent avant tout dans l'action modératrice de la seconde chambre lors d'un « emballement » possible de la première, se trouvent réalisés par la présence d'un nouvel élément qui a voix au chapitre d'une autre façon que par le simple mandat donné à ses représentants. Cet élément, c'est le peuple dans son ensemble usant de sa faculté d'initiative et de referendum (1). Un

(1) L'initiative et le referendum sont réglés à Bâle-Ville par la loi du 16 novembre 1875, modifiée par celle du 28 décembre 1911. L'exercice des droits populaires est garanti par les §§ 28 et 29 de la Constitution cantonale du 2 décembre 1889, comme il l'était déjà par les §§ 22 et 23 de la Constitution antérieure (du 10 mai 1875) dont la loi du 16 novembre 1875 n'a fait que déterminer l'application. La rédaction du § 29 de la Constitution bâloise de 1889 a donné lieu à bien des critiques fort intéressantes de M. A. Im Hof dans : *Die Anwendbarkeit des Referendums nach baselstädtischen Verfassungsrechte (Festschrift zum 60. Geburtstage von Th. Plüss*, Bâle 1905, p. 168-177). Le texte qui a été l'objet de ces critiques est le suivant : « Les lois ou les décisions *définitives* du Grand Conseil qui ne sont ni de nature personnelle ni de nature urgente, doivent être soumises à l'ensemble des électeurs inscrits, si . . . ». Suivent les conditions d'application du referendum dont les détails sont réglés par la loi du 16 novembre 1875 que la Constitution de 1889 laisse subsister. Toute la difficulté porte sur l'expression « *décisions définitives* » qu'emploie le texte constitutionnel. Pour les lois, aucune discussion possible : Toutes les lois votées par le Grand Conseil peuvent être soumises au referendum facultatif. Mais il y a des décisions défini-

appel au peuple a pu sembler — peut-être à juste titre — plein d'inconvénients pour de grands Etats habitués pendant des siècles à des gouvernements monarchiques, on a craint non sans raison de permettre ainsi le renouvellement de tentatives de césarisme ou de dictature. Le plébiscite a eu à bon droit si mauvaise presse en France sous le Premier et le Second Empire !

D'autre part, aux yeux d'hommes politiques d'un conservatisme peut-être un peu borné, faire descendre la discussion de l'assemblée dans la rue peut sembler constituer un piètre remplacement de la Chambre « haute » modératrice... Au lieu de s'élever à un corps plus restreint, composé souvent d'hommes plus âgés, dépendant moins directement de la foule, par conséquent en principe moins accessibles aux passions du moment et plus capables de juger en toute impartialité, on crée, s'il

tives du Grand Conseil qui n'ont pas le caractère de lois et qu'on a cependant voulu soumettre au peuple dans son ensemble au cas où un certain nombre d'électeurs inscrits le demanderait. La plus grande incertitude règne pour la recherche d'un critérium de la nature définitive des décisions entrant en ligne de compte. Après avoir critiqué cette expression, M. A. Im Hof interprète ainsi le passage en question : Devraient pouvoir être soumises au referendum facultatif toutes les décisions du Grand Conseil qui ont un contenu positif. Devraient être exclues les décisions à caractère nettement provisoire ou préparatoire, par exemple concernant la marche de la discussion d'un projet, les décisions négatives, les simples résolutions, enfin, les décisions prises en vertu du pouvoir général de contrôle sur l'administration que possède le Grand Conseil. En ce qui concerne les difficultés auxquelles l'application de ce critérium en matière financière donne lieu (vote du budget), voir la note 3 de la p. 110 de la présente étude (M. A. Im Hof reconnaît que la pratique gouvernementale bâloise n'est pas d'accord sur ce point avec sa théorie).

s'agit de graves questions, plus d'agitation encore dans la multitude. Malgré ces objections qui peuvent contenir dans certains cas une part de vérité, le referendum démocratique n'a jamais rien eu d'un ferment révolutionnaire dans les nations qui ont fait depuis longtemps l'apprentissage de la liberté (1). Le peuple bâlois notamment a toujours témoigné jusqu'ici dans l'exercice de ce droit de telles qualités de bon sens, d'ordre et de pondération que, loin d'aggraver les conflits ou d'exciter les haines, il a eu plutôt une action pacificatrice sur l'ensemble des esprits. Ici, comme pour bien d'autres points, les mesures constitutionnelles ne peuvent être jugées indépendamment des circonstances et du tempérament local et l'on pense, à ce propos, aux réflexions de Montesquieu dans *l'Esprit des Lois* (2) au sujet de l'influence des mœurs sur la constitution des Etats.

En temps normal la faculté de referendum représente dans un canton comme Bâle-Ville, une force régulatrice analogue à celle d'une seconde chambre — haute ou non — avec beaucoup moins d'appareil et de frais, dans un esprit foncièrement démocratique. Une population, même urbaine, de caractère en majorité calme et peu sujette aux emportements, montre, à moins de circonstances

(1) Cf. à ce sujet : Th. Curti, *Op. cit.*, p. 62-68 et l'article de C. Hilty dans l'*Archiv für oeffentliches Recht* dont Curti reproduit les passages essentiels, p. 68-75.

(2) Montesquieu, *Esprit des Lois*, Livre XIX intitulé : Des lois dans le rapport qu'elles ont avec les principes formant l'esprit général, les manières et les mœurs d'une nation.

extraordinaires, beaucoup plus de sang-froid dans l'exercice direct de ses droits qu'une assemblée souvent houleuse de politiciens de profession. Le sens commun de l'ensemble des habitants est parfois plus clairvoyant que les passions facilement étroites et aveugles des hommes de confiance des comités électoraux. Les bouleversements sociaux contemporains nous ont montré souvent des révolutions issues d'infimes minorités et feront peut-être considérer un usage rationnel de l'initiative populaire et du referendum comme une force conservatrice d'essence démocratique, mais d'efficacité beaucoup plus réelle que tous les systèmes de privilèges surannés ou de suffrages à plusieurs degrés, laborieusement échafaudés.

Dans la réalité pratique les citoyens bâlois sont trop nombreux pour exercer le pouvoir législatif en plein air à la façon de la *landsgemeinde* d'Uri par exemple. Les §§ 28 et 29 de la constitution du 2 décembre 1889, ont prévu pour le peuple un droit d'initiative et de referendum facultatif (1). Ce droit ne constitue pas un pouvoir

(1) Il n'est pas exact que Bâle-Ville ait été, après Saint-Gall, le premier canton suisse à inscrire, dès 1832, dans sa constitution le principe du *veto populaire* comme l'indique, sans doute par suite d'une faute d'impression, la 6^e édition de A. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, revue par M. Joseph Barthélemy. Paris 1914, p. 425. C'est à Bâle-Campagne que le *veto populaire* fit son apparition cette année-là, avant même la consécration officielle de la séparation d'avec Bâle-Ville par la Diète fédérale. On trouve le *veto populaire*, première étape vers le referendum facultatif, au titre II de la Constitution provisoire adoptée le 4 mai 1832, à une forte majorité par le peuple gagné aux tendances séparatistes des districts campagnards de Liestal, de Sissach, de Waldenburg et du Birseck. Cf. Karl Weber, *Die Revolution im*

à proprement parler législatif, en ce sens que théoriquement le Grand Conseil seul a qualité pour voter les lois. Mais le peuple peut imposer à l'ensemble de ses mandataires la discussion d'un projet ou exercer son veto, s'il n'approuve pas une loi votée par eux (1). Cela lui donne une action telle sur la confection des lois que le Grand Conseil ne peut guère, au cours de son mandat, procéder au vote d'une loi qu'il saurait en contradiction absolue avec l'opinion de la majorité des électeurs. Sans doute il y a eu des cas de votes obtenus par surprise, même lorsque le *quorum* était atteint, c'est-à-dire lorsque

Kanton Basel 1830-1833. Liestal (Lüdin) 1907, p. 144-146; Th. Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*. Zurich 1885, p. 126, trad. franç. par J. Ronjat. Paris 1905, p. 125; Alois von Orelli, *Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*. 1885, p. 102. Le canton de Bâle-Ville au contraire est longtemps regardé par les adversaires de la législation populaire dans le canton de Vaud, par exemple, comme un des cantons modèles à système représentatif (Th. Curti, *Op. cit.*, p. 154, trad. fr., p. 155), il est cité parmi les cantons ayant encore en 1870 un gouvernement purement représentatif (*Ibid.*, p. 241-242, trad. fr., p. 245). Enfin, il est considéré par Orelli en 1885, après le vote de la loi bâloise du 16 novembre 1875 sur l'initiative et le referendum, comme une démocratie représentative à referendum facultatif. *Op. cit.*, p. 408.

(1) Théodore Curti, un des partisans les plus convaincus et les plus persévérants du referendum et de l'initiative populaire en Suisse et ailleurs, ébauche à ce propos une étude de droit constitutionnel comparé (*Op. cit.*, p. 75-78). Nous sortirions du cadre de notre travail en le suivant dans ses comparaisons entre les cantons, aussi nous bornerons-nous à y renvoyer. Pour toutes les lois de la Confédération, la constitution fédérale actuelle du 29 mai 1875, prévoit dans son article 89 l'usage du referendum facultatif. Lors de la révision du 5 juillet 1891, elle a admis également (art. 121 modifié) l'initiative populaire en matière de révision de la constitution. Cf. Esmein. *Op. cit.*, p. 429 ou encore l'ouvrage détaillé de Th. Curti : *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*. Zurich 1885. (Traduction française par Jules Ronjat, parue sous le titre : *Le referendum, histoire de la législation populaire en Suisse*. Paris 1905) auquel nous renvoyons plus haut;

50 membres au moins étaient présents (Constitution, § 35. Loi du 26 mars 1908, sur le règlement intérieur du Grand Conseil, § 11). Cinquante membres ne constituent pas même en effet la moitié de l'assemblée. Mais pour ce qui est des propositions de lois le § 64, al. 2 de la loi du 26 mars 1908, exige une seconde délibération, dite seconde « lecture » dans une séance suivante, après que le Grand Conseil ou la commission aura eu le temps de faire un nouveau rapport sur la question. Ainsi, l'appareil du referendum est souvent évité en fait, mais exerce tout de même son action indirecte sur le législateur.

Dans une certaine mesure les §§ 28 et 29 de la Constitution tiennent lieu de mandat impératif sans en présenter les inconvénients. Ils déterminent, en effet, d'abord qu'il suffit de mille électeurs, un contingent dont disposent même les partis politiques les moins représentés au Grand Conseil, pour imposer à l'autorité législative la prise en considération d'un projet. C'est ce qu'on appelle l'initiative populaire. Si le Grand Conseil ne considère pas qu'il doive donner suite à ce désir, la chose est tranchée par l'ensemble des électeurs convoqués dans ce but, dont la décision est souveraine. Le peuple exerçant son droit d'initiative peut, le cas échéant, imposer au Grand Conseil la discussion d'une loi que celui-ci considèrerait comme superflue ou inopportune. Cette discussion étant de nature à amener une modification dans l'atmosphère politique, surtout au cas où la chose correspond

à un besoin véritable, on peut dire que, s'il n'y a pas là l'exercice d'un droit aussi positif que celui de la délibération d'une *landsgemeinde*, il existe de cette façon un moyen légal de pression très efficace sur le corps constitué représentant le pouvoir législatif.

Dans ce cas comme dans celui du referendum facultatif la Constitution de 1889 n'a fait que confirmer un état de choses existant dans le canton de Bâle-Ville depuis la Constitution du 10 mai 1875 et la loi du 16 novembre 1875. Elle a donné seulement au peuple la faculté de dire *oui* ou *non*. Vu l'impossibilité ou au moins la grande difficulté matérielle d'instituer des débats auxquels prendrait part l'ensemble des électeurs (1) comme dans les petits cantons alpestres, les droits populaires doivent forcément s'arrêter là. La discussion du projet se fait devant le Grand Conseil et c'est le Grand Conseil, issu du suffrage populaire, qui vote la loi ou prend la mesure selon les règles habituelles de procédure. Néanmoins les lois de ce genre sont nécessairement soumises à la ratification populaire (§ 20, al. 3). Sans cette mesure d'une utilité

(1) Sur cette difficulté voir l'ouvrage de M. Roberto Michels, professeur aux Universités de Bâle et de Turin, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir : *La Sociologia del partito politico*. Torino (Unione tipografica) 1912; trad. anglaise : *Political parties*. London (Jarrold) 1915, p. 30 et suiv. M. Michels, qui cite entre autres Benjamin Constant et le socialiste allemand Edouard Bernstein, montre quels obstacles pratiques s'opposent déjà aux discussions vraiment fructueuses dans les réunions plénières des membres des grands partis politiques. La chose serait encore plus vraie de l'ensemble des citoyens d'une ville de plus de 100.000 habitants.

évidente, on pourrait supposer, en cas de conflit entre le peuple et ses représentants au cours de la législature, un Grand Conseil profitant de la liberté d'action qui lui est laissée pour défigurer le projet populaire et faire passer une loi qui ne serait que la caricature de la volonté exprimée par le peuple, quand celui-ci s'est prononcé en sens affirmatif lors de la prise en considération d'une initiative. D'ailleurs, les corps constitués bâlois ont montré jusqu'ici trop de bon sens pour en venir à de pareilles finasseries. Néanmoins, il s'est déjà produit, comme le mécanisme de l'initiative est lent, des fluctuations dans l'opinion publique entre le premier vote confirmatif qui met la chose en train et le vote définitif qui donne au projet voté par le Grand Conseil la sanction du peuple indispensable dans ce cas pour qu'il ait *force de loi*.

La Constitution a prévu ces hypothèses, et c'est pour cela qu'elle exige un nouveau referendum qui peut paraître au premier abord superflu, puisqu'en cas de méconnaissance absolue des désirs de la majorité il se trouverait certainement, dans les six semaines suivant le vote, le chiffre voulu de mille électeurs pour protester contre un semblable abus de pouvoir de l'assemblée législative et provoquer ainsi un referendum de désapprobation à la suite duquel pourrait se produire une seconde initiative plus précisée. Mais le petit jeu finirait par durer trop longtemps et le législateur en a tenu compte en exigeant ce nouveau referendum, nécessaire pour la mise en

vigueur d'une loi votée par le Grand Conseil sous l'impulsion de l'initiative populaire.

Il n'en est pas moins vrai que dans une époque de vie intérieure très troublée, telle que Bâle-Ville n'en a d'ailleurs guère connu durant les trente années que sa constitution est en vigueur, une sorte d'obstruction pourrait être exercée au cours d'une législature par une assemblée n'étant plus d'accord avec la majorité des électeurs. La Constitution ne dit pas d'une façon expresse ce qui doit arriver au cas où une loi, votée par le Grand Conseil malgré lui sous la pression légale de la volonté populaire, serait rejetée par le referendum comme non conforme à cette véritable volonté. En l'absence de textes, tout est évidemment à recommencer. Le Grand Conseil qui aurait *saboté* la loi et reçu ensuite un désaveu de ses électeurs n'aurait peut-être pas envie d'en reprendre de lui-même la discussion ; il faut remettre en mouvement l'appareil assez compliqué de l'initiative : pétition de mille citoyens suivie éventuellement d'un nouveau vote de prise en considération par l'ensemble de la population. Si le Grand Conseil continuait à être récalcitrant, il pourrait y avoir là une véritable obstruction temporaire à laquelle la Constitution ne prévoit aucun palliatif jusqu'aux élections nouvelles qui remettraient certainement les choses au point.

Du reste, le peuple et les députés bâlois ont fait preuve jusqu'ici d'assez de bon sens et d'esprit d'équité pour

remédier aux inconvénients que pourrait présenter l'initiative populaire. La passion politique, dans le cadre forcément restreint des affaires locales, n'a jamais été suffisamment vive, malgré les conflits sociaux fort aigus de ces derniers temps, pour amener une pareille rupture entre le peuple et ses représentants. Les raisons en sont multiples. En dehors du calme habituel des électeurs bâlois, il faudrait citer la fréquence des renouvellements du corps législatif cantonal — tous les trois ans — qui permettraient, le cas échéant, à la volonté populaire de se débarrasser, dans un délai assez bref, de mandataires qui n'auraient pas agi conformément à ses vues. Ensuite, le mode même de scrutin avec représentation proportionnelle ferait perdre au Grand Conseil récalcitrant l'espoir de se maintenir au pouvoir par le jeu de coalitions de partis, par le hasard de combinaisons d'un jour, s'il n'a pas vraiment la confiance de la majorité des électeurs. Enfin et surtout, les qualités pratiques des Bâlois leur feraient comprendre qu'il vaut mieux accepter franchement de bon gré ce qu'on ne peut éviter que de risquer d'exaspérer par une vaine résistance les passions populaires.

Mais ce qui peut se produire, c'est le cas suivant. Une réforme est réclamée par une fraction importante de l'opinion publique qui ne constitue pas encore la majorité des électeurs inscrits. Les partis politiques et leurs organes officiels ne se prononcent pas définitivement, si bien qu'il

n'y a aucune chance de voir le Grand Conseil aborder la discussion d'un projet positif. Une demande d'initiative est faite par plus de mille citoyens. Le Grand Conseil se prononce contre la prise en considération. La réforme n'est pas encore mûre, elle a à l'heure actuelle trop d'adversaires, bref les députés estiment que le moment n'est pas venu. Dans ces conditions, il faut, d'après le § 28, al. 2 de la Constitution et d'après la loi du 16 novembre 1875, qu'une votation populaire générale intervienne. Le scrutin a lieu en dehors des dates normales d'élections, c'est au moins presque toujours le cas. Il y a peut-être tout au plus le même jour, une élection partielle pour un juge au tribunal, mais c'est justement un genre d'élection où la proportion des votants est habituellement infime. Qu'est-ce qui pourra pousser les citoyens bâlois à aller voter ? Les partis politiques, les organisations existantes ? Mais on se tient encore dans une prudente réserve...

Ceux qui iront voter, ce seront selon toute probabilité les partisans convaincus de la réforme. La grande masse des électeurs, sauf peut-être quelques adversaires décidés du projet, s'abstiendra. Rien d'étonnant donc à ce que le Grand Conseil se trouve alors forcé « par le peuple » à élaborer une loi qui ne lui convient guère et qui ne correspond pas exactement au désir de la vraie majorité (1).

(1) En effet, ni le § 28, al. 2 de la Constitution, ni le § 5 de la loi du 16 novembre 1875, modifié dans sa rédaction par la loi du 28 décembre 1911, ne fixent une proportion quelconque du nombre

Cependant, comme nous l'avons dit plus haut, une nouvelle ratification par l'ensemble des électeurs est indispensable dans ce cas pour donner force de loi au texte voté par le Parlement cantonal. Ainsi, pour les adversaires de la loi rien n'est encore perdu. S'ils jugent le projet nuisible ou irréalisable pour des motifs sérieux, ils auront beaucoup d'occasions dans la suite de faire valoir ces motifs auprès de leurs concitoyens, aussi bien au cours de la discussion de la réforme que pendant les polémiques de presse ou autres qui précéderont immédiatement la seconde votation, définitive celle-là (1).

Cette hypothèse ne s'est pas réalisée fréquemment. Néanmoins, la chose a eu lieu *trois fois* dans l'histoire de l'initiative à Bâle-Ville entre 1875 et 1916. En lui-même ce chiffre peut paraître infime. Mais si l'on songe que pendant ces quarante années il y a eu en tout une quinzaine de demandes d'initiative (2) et si l'on considère que

des électeurs inscrits pour imposer valablement la prise en considération d'une demande d'initiative. L'un et l'autre texte portent en effet : « la majorité des votants » (*die Mehrheit der Stimmenden*) et il ne s'agit en aucune façon d'une proportion quelconque des inscrits (*Stimmberechtigte*).

(1) Ils sont aussi en droit d'espérer que le jour du scrutin définitif un certain nombre de partisans, en principe, de la réforme, se joindront aux opposants ou aux abstentionnistes, s'ils ne sont pas satisfaits de la forme actuelle donnée à la loi par le Grand Conseil, espoir assez légitime, le vote par *oui* et par *non* ne permettant aux électeurs ni nuances, ni restrictions.

(2) Voir plus bas la statistique dressée par M. A. Im Hof en 1905 (*Op. cit.* p. 60-61) que nous avons continuée jusqu'à ce jour en ce qui concerne les initiatives sur les indications qu'a bien voulu nous fournir la Chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Ville, Cf. p. 61, n. 1 de la présente étude.

dans les trois cas il s'est agi de réformes importantes (deux fois révision de la Constitution, une fois réforme électorale n'ayant pas le caractère proprement constitutionnel, mais se rattachant d'une manière très étroite à l'ensemble des institutions politiques du canton), on peut dire que c'est là un rouage qu'on ne saurait négliger.

Dans ces conditions, les trois initiatives en question nous paraissent mériter un examen assez approfondi, d'autant plus que la chose nous permet d'illustrer par des exemples concrets, les considérations auxquelles nous conduisait un coup d'œil général sur les éventualités qui pouvaient se produire en cas de conflit au moins apparent entre le corps législatif élu et l'ensemble des électeurs.

La première en date de ces initiatives ayant donné lieu à des votations populaires contradictoires se rapporte à une question qui a fait couler beaucoup d'encre en France, en Suisse et ailleurs depuis trente ans, à celle de la représentation proportionnelle. Nous sortirions du cadre de ce travail en esquissant l'histoire de cette idée au cours du xix^e siècle. Rappelons seulement que Schollenberger par exemple, dans une énumération qui ne prétend pas être complète, après une rapide allusion aux représentants des théories proportionnalistes en France, au Danemark et en Angleterre, ne cite pas moins de six systèmes proposés en Suisse avant 1900, parmi lesquels celui du Bâlois Hagenbach-Bischoff. Toujours est-il que la première demande d'initiative sur ce point à

Bâle-Ville, remonte presque aussi loin que la constitution actuelle du canton. Mais elle ne fut pas prise en considération par le Grand Conseil et échoua devant le peuple dès 1890 au premier scrutin. Cependant les proportionnalistes bâlois ne se découragent pas, et, en juillet 1895, 2.011 électeurs font une nouvelle demande d'initiative dans ce sens qui devait mettre en mouvement tous les organes constitutionnels pendant cinq années pour aboutir à un échec si honorable des partisans de la R. P. qu'il peut être regardé comme le prélude de leur victoire définitive un peu plus tard.

Telle fut la première occasion de fonctionnement complet de ce mécanisme assez compliqué de l'initiative que nous avons examiné en détail. La demande des 2.011 électeurs n'eut pas plus de succès devant le Grand Conseil que la fois précédente. Les députés, issus du scrutin majoritaire par quartiers, ne se souciaient guère d'une tentative susceptible de leur faire perdre leurs sièges. Aussi, malgré les progrès réalisés depuis le dernier essai par la proportionnelle dans le Tessin, à Neuchâtel, à Zoug et à Soleure, il se trouva au Parlement cantonal bâlois une majorité antiproportionnaliste. La demande d'initiative n'est donc pas prise en considération. Mais alors, le § 28, al. 2 de la Constitution et le § 5, al. 1 de la loi du 16 novembre 1875, entrent en ligne de compte et il faut soumettre la question au peuple, à l'ensemble des électeurs inscrits. Le résultat était douteux, un revi-

rement indéniable s'était produit dans l'opinion. Néanmoins, il eût été téméraire d'affirmer qu'une majorité était acquise au projet. Le scrutin eut lieu dans les conditions auxquelles nous faisons allusion plus haut les 12 et 13 juin 1897, ce fut le premier succès de la R. P. à Bâle. Par 2.731 voix contre 2.635, le peuple imposa au Grand Conseil la discussion et l'élaboration d'un projet. Mais si l'on compare le nombre des votants à celui des inscrits, le succès n'était que relatif. En effet, la votation de juin tombait au beau milieu de la législature 1896-99, et 33 % des électeurs inscrits seulement avaient participé au scrutin. D'autre part, la majorité proportionnaliste était de 96 voix sur 5.421 votants, ce qui semble plutôt maigre. Cependant un résultat était acquis. En effet, la longue discussion au Parlement cantonal qui devait suivre, familiariserait la masse indifférente des électeurs avec le principe de la R. P., les objections qu'on pouvait faire et la manière de les réfuter. Pour les partisans convaincus du système, la position paraissait aux trois quarts enlevée. On ne pouvait plus faire contre eux la conspiration du silence.

Néanmoins le peuple bâlois ne « s'emballe » guère, il n'aime ni les résolutions prématurées, ni les enthousiasmes irréfléchis. Aux yeux des froids amateurs de statistiques il y avait 17 % à peine des citoyens en faveur de la réforme contre 83 % qui ne se prononçaient pas pour, soit qu'ils aient expressément rejeté la demande,

soit qu'ils soient restés chez eux le jour du vote. Mais si la loi défendait de compter les abstensionnistes comme ayant voté contre l'initiative, rien n'empêchait d'affirmer avec beaucoup de vraisemblance que ces indifférents ne devaient pas être des partisans fermes et convaincus de la R. P. Sans quoi, ils auraient pu se déranger et aller au bureau de vote aider à faire triompher un principe qui leur eût été cher. Ainsi, rien ne permettait d'augurer avec certitude un succès final de la réforme au second scrutin. Celui-ci se fit attendre près de trois ans et demi. Les proportionnalistes eurent tout le temps de développer leurs arguments, mais leurs adversaires trouvèrent aussi tout le loisir nécessaire pour mobiliser leurs troupes et empêcher au moment voulu la surprise de juin 1897 de se répéter. Ce n'est que les 3 et 4 novembre 1900 que le vote définitif eut lieu. Cette fois, il y avait une participation beaucoup plus considérable, car on savait de part et d'autre que le scrutin serait décisif. Le résultat remit les choses au point. Aux députés qui avaient eu la main forcée, et aux hommes politiques qui escomptaient déjà une victoire de la proportionnelle, il montra ce qui restait encore à faire pour introduire ce système à Bâle-Ville. Par 4.728 voix contre 3.850 l'initiative était rejetée et les partisans de la R. P. devaient attendre une occasion meilleure pour arriver à leurs fins. Néanmoins, vainqueurs et vaincus avaient lieu de se féliciter de la journée, les premiers, parce qu'ils avaient obtenu pour le

moment ce qu'ils voulaient (1), les seconds, parce que, malgré leur défaite apparente, ils avaient la satisfaction de compter 1.119 suffrages de plus en faveur de la R. P. Selon toute vraisemblance, c'étaient 1.119 électeurs bâlois définitivement gagnés au nouveau système électoral depuis la dernière consultation populaire. Si 1.119 électeurs ont pu être gagnés à une idée en trois ans et demi, il n'y a pas lieu de perdre courage pour l'avenir, quand l'adversaire ne l'emporte que de 878 voix. Les 3.850 proportionnalistes constituaient une forte minorité qui, en quatre ans au plus pouvait se transformer en majorité. Et c'est en effet exactement ce qui se produisit (2).

(1) Le nombre des abstentionnistes ayant diminué, ils constataient de leur côté une majorité de 878 voix qui pouvait sembler suffisante pour arrêter longtemps encore la réforme qu'ils désiraient empêcher.

(2) Bien que ne rentrant pas dans le cas des initiatives dont nous nous occupons ici d'une façon spéciale pour mettre en lumière certains traits particulièrement caractéristiques du pouvoir législatif bâlois, l'histoire de la victoire de la R. P. à Bâle-Ville, vaut la peine d'être relatée ici en deux mots. En 1904, quatre ans après le vote où les électeurs bâlois avaient pris position contre elle, nouvelle initiative dans ce sens. Cette fois, le Grand Conseil la prend en considération. Dès lors, les choses vont beaucoup plus vite. On discutait déjà sur le principe et sur le système depuis quinze ans, et les élections nouvelles approchaient. Les proportionnalistes voulaient en finir avant. Une loi est votée par le Grand Conseil. C'est la loi du 26 janvier 1905 qui établit la proportionnelle d'après le système de M. Hagenbach-Bischoff. Mais les antiproportionnalistes ne se tiennent pas pour battus. Comme le Grand Conseil a pris en considération, deux scrutins sont inutiles. Cependant la Constitution exige une ratification populaire. Autrement, tout est à recommencer. Par 5.290 voix contre 5.280, à 10 voix de majorité sur 10.661 votants, la loi passe. Malgré la différence peu considérable, les adversaires de la R. P. n'ont jamais tenté de nouvelle initiative pour supprimer le système établi. Le nombre croissant des partisans de la réforme : 2.731 en 1897, 3.850 en 1900, 5.290 en 1905, était significatif. D'ailleurs, aussitôt passée dans les mœurs à Bâle-Ville, la R. P. s'y acclimata, et l'échec de ses adversaires eût été certain. Telle est la principale raison de leur réserve. Aujourd'hui pour les élections au Grand Conseil la proportionnelle est un principe universellement admis.

Le second cas analogue concerne une révision de la Constitution demandée périodiquement dans la presse et dans l'opinion, et qui a paru un instant à la veille de triompher par le moyen de l'initiative devant le peuple bâlois. Il s'agit de la gratuité scolaire. Le § 12, al. 3 de la Constitution porte en effet que tous les établissements scolaires publics d'enseignement primaire et secondaire (1) sont *absolument gratuits* et il ne fait pas la moindre distinction. Par conséquent, ce texte doit être interprété d'une façon large (2). Il ne s'agit pas de gratuité conditionnelle. Cette gratuité n'est liée à aucune condition de religion ou de nationalité, elle n'est pas limitée aux élèves originaires du canton ou résidant dans

(1) D'après la terminologie bâloise « écoles inférieures, moyennes et supérieures », les établissements contenant les hautes classes de ce que nous appelons enseignement secondaire étant qualifiés d'écoles supérieures, bien qu'ils n'aient rien de commun avec ce qu'on entend par enseignement supérieur en France.

(2) La question a donné lieu à bien des discussions depuis une douzaine d'années, et, sur une remarque de la Commission des comptes, le Grand Conseil a décidé, dès ce moment, de demander au Conseil d'Etat d'examiner le problème de la gratuité scolaire pour les élèves étrangers au canton (Séance du 27 février 1908). Le Conseil d'Etat a alors prié le Département de l'Instruction publique de faire un rapport sur ce point. Mais pour mener à bien cette tâche, le Département a demandé la collaboration du Bureau officiel de statistique. Le travail sorti de cette collaboration, rédigé par M. F. Mangold, a paru sous le titre suivant : F. Mangold, *Die Erhebung von Schulgeld von den auswärts wohnenden Schülern und Schülerinnen*. Bâle (Lendorff) 1908, dans les *Mitteilungen des Statistischen Amtes*, n° 15. Ce qui augmente la valeur de cette brochure, c'est le supplément juridique ajouté par M. A. Im Hof (p. 82-102) qui nous intéresse plus ici que la partie purement statistique. Voir à propos de l'interprétation du § 12, al. 3 de la Constitution bâloise les développements si clairs et si décisifs de M. A. Im Hof, p. 98-102. Il n'y avait pas de doute possible : une révision de la Constitution était nécessaire, si on voulait porter atteinte au principe de la gratuité scolaire absolue.

le canton. Aussi, en fait, les écoles bâloises publiques ont admis sans restriction tout à fait gratuitement garçons et filles habitant dans les communes suisses avoisinantes d'autres cantons : Bâle-Campagne, Argovie, Soleure et même Berne. Mais ce n'est pas tout ; la même hospitalité scolaire gratuite fut accordée à une centaine d'étrangers : Alsaciens ou Badois des localités voisines (il y en avait 117 au moment de la statistique scolaire de 1908) (1), sans qu'on les obligeât même à loger pendant leurs études sur le territoire cantonal ; ces élèves reviennent, pour la plupart, tous les soirs chez eux de l'autre côté de la frontière suisse.

D'autre part, dans la période qui a précédé la guerre, le budget de l'instruction publique grossissait chaque année. Le contribuable bâlois, assez lourdement grevé pour la construction de nouveaux palais scolaires, pour les traitements fréquemment augmentés de professeurs dont il fallait multiplier le nombre afin de dédoubler des classes trop chargées (2), finit par voir d'un assez mauvais œil les longues files d'enfants passant matin et soir la fron-

(1) Cf. F. Mangold, *Op. cit.* p. 51 et 80.

(2) Il est vrai que la loi scolaire du 21 juin 1880, § 52, décide qu'on peut refuser aux élèves étrangers au canton l'accès dans les écoles publiques quand leur entrée dans ces établissements nécessiterait la création de classes nouvelles. Mais si les 557 élèves habitant en dehors du canton en 1908, au lieu d'être répartis entre différents établissements, étaient concentrés dans un établissement unique, des réductions de classes — donc des économies — auraient sans doute été possibles dans les écoles uniquement réservées, dans ce cas, aux élèves habitant Bâle-Ville. Cf. F. Mangold, *Op. cit.* p. 73-74.

tière cantonale et profitant gratuitement de l'enseignement bâlois — qui jouit d'une juste réputation aux alentours — sans que leurs familles eussent à payer un centime d'impôt dans le canton. La faveur semblait d'autant plus exorbitante que la gratuité scolaire est loin d'être établie sur une aussi large échelle dans les pays ou les cantons voisins. Ainsi, malgré les dépenses nécessitées par les moyens de communication, les parents trouvaient encore un avantage matériel certain à envoyer leurs fils et leurs filles encombrer les écoles de Bâle. Le raisonnement des promoteurs de l'initiative ne manquait pas de force, il faut l'avouer, si l'on se place uniquement au point de vue de la « question de gros sous ». Présentée sous ce jour, la demande eut du succès auprès des contribuables, d'autant plus qu'on pouvait en outre faire agir, sur certains d'entre eux, une espèce de nationalisme suisse en insistant sur le fait que beaucoup de ces hôtes étrangers au canton n'étaient même pas des confédérés. Sans doute, c'étaient des voisins avec lesquels on voulait rester en relations amicales, mais il n'y avait rien d'inamical à supprimer pour eux la gratuité scolaire, à exiger d'eux le paiement d'une rétribution. Ces arguments firent une grande impression sur le corps électoral bâlois; 2.256 citoyens avaient demandé une révision partielle de la Constitution dans ce sens. Le Grand Conseil, obéissant à d'autres motifs, avait décidé de ne pas prendre la chose en considération. Mais une immense majorité :

7.824 contre 2.990 sur moins de 11.000 votants, était venue lui forcer la main dans le scrutin des 28 et 29 septembre 1912. Si jamais une initiative paraissait destinée à triompher, c'était bien celle-là. En cas de conflit avec le Parlement cantonal, on avait rarement vu — et pour cause — des majorités de 4.834 voix à Bâle-Ville ! Néanmoins, un an et demi plus tard, le peuple bâlois devait avoir la sagesse de se déjuger.

C'est qu'en effet, malgré l'élan populaire qui semblait tout emporter au premier scrutin, on vit clairement, au cours des débats sur la révision partielle de la Constitution proposée et imposée au Grand Conseil, que dans de pareils problèmes d'enseignement, il y a autre chose que « la question de gros sous ». La modification du § 12, al. 3 de la Constitution pouvait s'appliquer soit aux enfants habitant au dehors du canton d'une façon tout à fait générale, soit aux enfants habitant dans les communes avoisinantes étrangères non seulement au canton, mais aussi à la Suisse, c'est-à-dire dans les localités alsaciennes ou badoises.

Dans les deux cas, il était difficile d'empêcher que cette réforme ne parût à certains points de vue antidémocratique ou xénophobe. Or, à Bâle, ville de transit tout à fait internationale, l'une ou l'autre qualification était de nature à faire reculer la plupart des électeurs. En effet, si on ajoutait simplement au § 12, al. 3 « habitant le canton » on faisait œuvre antidémocratique en fermant

les écoles bâloises aux élèves pauvres de toutes les localités voisines (1). Les élèves aisés continueraient à venir comme par le passé en payant la rétribution exigée. Les établissements d'enseignement secondaire de Bâle en arriveraient donc, contrairement à la tendance générale du canton depuis des années, à avoir plus que jamais des classes de « petits riches », puisque tous les éléments venus de l'extérieur feraient partie des milieux fortunés. Dans ce cas, l'argument national perdait sa valeur, puisqu'on excluait aussi bien des confédérés que des étrangers. En réalité, on excluait des enfants pauvres, mais doués, à qui le système de la gratuité absolue profitait surtout.

Dans l'autre hypothèse c'était l'argument de l'injustice financière qui perdait sa valeur. Sans doute on pouvait dire : « habitant le canton ou les communes suisses avoisinantes. » Mais alors la gratuité était une faveur spéciale faite à ces confédérés d'autres cantons, particulièrement à ceux de Bâle-Campagne (contre lesquels, malgré les relations aujourd'hui cordiales et pacifiques, un certain ressentiment exista longtemps après 1833), c'était une faveur uniquement au profit de ces habitants et au détriment des localités alsaciennes ou badoises qui, à une

(1) D'autre part, on avait fait remarquer dès 1908, qu'au point de vue pédagogique, on ne rendrait pas service aux classes qu'on priverait ainsi souvent d'excellents éléments. C'est, en effet, la plupart du temps, une élite parmi la jeunesse masculine ou féminine des environs qui fréquente les écoles bâloises. C'est ce que signale M. A. Im Hof dans le supplément juridique ajouté au travail du Bureau de Statistique dont nous parlions plus haut. Cf. F. Mangold, *Op. cit.* p. 101.

dizaine ou une quinzaine de kilomètres à la ronde, participent aussi au rayonnement économique de la riche cité suisse. Car, au point de vue des impôts, les villages suisses ou non suisses étaient exactement dans les mêmes conditions vis-à-vis du budget de l'Instruction publique de Bâle-Ville. Les Soleurois, les Argoviens, les habitants de Bâle-Campagne ne contribuent pas plus à ces charges que les habitants des localités étrangères avoisinantes. Si l'argument financier tombait, c'est à l'argument national qu'il fallait se rattacher. Mais la fréquentation des écoles d'une grande ville est un élément d'influence intellectuelle considérable sur des régions qui, en dépit des lignes frontières et des douanes, gardent bien des liens avec le centre géographique que leur a donné la nature (1). L'orientation bâloise des études de toute une génération ou des éléments les plus doués de toute une génération valait, peut-être même au point de vue matériel, plus que les quelque dizaines de milliers de francs d'économies par an que le canton eût pu réaliser en fermant les portes de ses écoles aux étrangers peu fortunés (2).

(1) Le Bureau de statistique dans son travail de 1908 s'était déjà efforcé de ne pas perdre de vue tous ces liens. Cf. F. Mangold, *Op. cit.* p. 57-58.

(2) Cet aspect de la question avait déjà été aperçu par les statisticiens de 1908, lorsqu'ils essayèrent de se placer au point de vue du canton de Bâle-Campagne. En fait, près de 45 % des élèves des écoles supérieures résidant dans toute une région du canton de Bâle-Campagne font leurs classes à Bâle-Ville et non pas dans les établissements correspondants de Bâle-Campagne. Très loyalement la statistique bâloise s'est demandée si, en faisant économiser au canton voisin les frais d'établissement et d'entretien d'une nouvelle

Enfin, ces considérations firent réfléchir l'opinion au point essentiel. Une limitation envisagée sous tel ou tel angle était une brèche au principe de la gratuité absolue. Pour des raisons fiscales on aurait pris comme point de départ le lieu de résidence des enfants ou des parents, l'endroit où les parents payaient l'impôt (1). Mais que dire des Suisses ou des Bâlois habitant les communes étrangères avoisinantes ? Y avait-il lieu de faire pour eux une exception à l'exception ? Ou bien allait-on par nationalisme mal compris risquer de les dénationaliser tout à fait en les rejetant vers les écoles étrangères — à ce moment les écoles de l'ancien empire d'Allemagne en Alsace comme à Bade, écoles que nous n'avons pas à caractériser ici, mais qui étaient bien différentes de celles de la Suisse démocratique ? Si au lieu de se servir du critérium de la résidence, on prenait celui de la nationalité, n'irait-on pas jusqu'à exclure les étrangers peu fortunés établis à Bâle qui quitteraient les établissements

école secondaire, on lui rendait un service au sens le plus élevé du mot. Au point de vue matériel et immédiat on diminuait certes les charges de certaines communes. Mais à un point de vue supérieur ne risquait-on pas de rendre la jeunesse de plus en plus étrangère aux intérêts du canton ? Cf. F. Mangold, *Op. cit.*, p. 53. En retournant cette objection on pourrait en faire facilement un argument pour le canton de Bâle-Ville contre toutes les économies mesquines en matière scolaire. Qu'il nous suffise de signaler cette façon d'envisager les choses se faisant déjà jour quatre ans avant la votation de 1912 qui nous occupe ici.

(1) Sur toutes les catégories qu'on arrive à distinguer en examinant les cas individuels voir le travail du Bureau de Statistique : F. Mangold, *Op. cit.* p. 3-7 d'une part, p. 89-92 d'autre part. Sur la difficulté d'établir une limite équitable pour les exceptions au principe de la gratuité absolue, Cf. *Id.* p. 62.

d'instruction aussitôt après avoir terminé les classes obligatoires ? Et ainsi, on perdrait le meilleur moyen de se les assimiler : l'influence de l'école, surtout entre 14 et 18 ans. Ces réflexions, proclamées tout haut ou chuchotées tout bas, avaient un résultat commun ; elles faisaient apparaître l'unité et la simplicité du principe de la gratuité absolue. Si on y touchait, une foule de répercussions d'abord imprévues et imprévisibles, pourraient se faire sentir et modifier beaucoup plus profondément qu'on ne l'avait cru d'abord la portée du texte constitutionnel dans un sens peu favorable à l'évolution démocratique qui orientait partout ailleurs la législation bâloise.

Cela a suffi pour amener le résultat que nous faisons prévoir. Seize mois plus tard, cette fois, il est vrai, à une faible majorité, le peuple se déjugea et l'initiative échoua définitivement. Le § 12, al. 3 de la Constitution subsiste inchangé, tel que le législateur de 1889 en a arrêté la rédaction.

Nous avons insisté longuement sur ces exemples pour bien faire voir le rôle modérateur (1) du Grand Conseil détenteur du pouvoir législatif dans des cas complexes où l'opinion divisée contre elle-même ne sait pas exacte-

(1) Ce rôle modérateur indéniable n'empêche pas une action modératrice s'exerçant en sens opposé de la part du peuple dans son ensemble contre les excitations possibles d'une assemblée houleuse, nous y faisons allusion plus haut, Cf. p. 33-35 de la présente étude.

ment ce qu'elle veut. La chose peut se produire dans l'hypothèse d'une réforme souhaitable, mais insuffisamment mûrie ou bien dans celle d'un emportement momentané et irréfléchi. Le troisième exemple nous montre un cas assez différent. En l'espèce, le rôle modérateur du Grand Conseil entrerait moins en ligne de compte, car directement intéressé il était à la fois juge et partie. Le § 30 de la Constitution bâloise fixe à 130 le chiffre des membres du Grand Conseil. Comme nous l'avons déjà dit, ce chiffre a été jugé trop élevé par une partie de la commission de révision en 1889 (1). Pourtant Bâle-Ville est loin d'avoir le Grand Conseil le plus nombreux par rapport à sa population. Ici, comme à bien d'autres points de vue, ce canton a en Suisse une place moyenne. D'après les calculs de Schollenberger qui remontent à 1900, c'est-à-dire à une époque où le canton était moins peuplé, Bâle-Ville était loin d'atteindre la proportion considérable d'un député par 167 habitants comme Unterwald-le-Haut ou d'un député par 250 habitants comme Appenzell Rh. Int. (2). Avec le chiffre d'un député par 567 habitants le canton avait, pour ne pas parler des démocraties minuscules de population infime, un rang très moyen (3).

(1) Cf. p. 28, n. 2 de la présente étude.

(2) J. Schollenberger, *Grundriss... I. Das Staatsrecht*. Zurich 1900, p. 172.

(3) Même remarque en ce qui concerne le chiffre total des membres du corps législatif en 1900, sans avoir égard à la proportion d'habitants ou d'électeurs représentés. Entre Uri : 44 députés et Berne ou Vaud : 212, Bâle-Ville était à peu près au milieu de la liste avec 130. Cf. *Ibid.* p. 174.

entre les cantons comme Zoug avec 1 député par 350 habitants et ceux comme St-Gall et Zurich avec un député par 1.500 habitants. Malgré l'augmentation sensible de la population entre 1900 et 1912, beaucoup de Bâlois trouvaient que le Grand Conseil comprenait trop de députés. En octobre 1913, 1.559 électeurs font une demande d'initiative pour une révision partielle de la Constitution réduisant le nombre des députés de 130 à 100. Le Grand Conseil décide de ne pas la prendre en considération. Dans l'intervalle la guerre mondiale éclate avec tout son cortège de petites et de grandes misères, même pour les neutres, surtout dans une ville située à proximité du front d'Alsace dont le trafic international se trouve interrompu du jour au lendemain.

Ce n'est pas le moment de parler de nouveaux impôts. Le budget enfle pourtant par suite des indemnités de cherté de vie et de mille autres raisons. Le corps électoral voit clairement la nécessité de faire des économies. Dans ce domaine aucune réduction de dépense ne paraît négligeable. Or, c'en était une qu'une réforme diminuant de 30 membres l'effectif du Grand Conseil dont les députés sont rétribués à la séance. En avril 1915, par 4.830 voix contre 4.334, le peuple impose au Parlement cantonal une révision de la Constitution dans ce sens. La minorité — assez forte comme on le voit — était en droit de craindre une répartition moins exacte et moins juste des sièges, un manque de pré-

voyance pour l'avenir, la population devant continuer sa marche ascendante après la guerre, marche ascendante qui nécessiterait bientôt alors un remaniement nouveau. De plus, lorsque le projet revint devant les électeurs, leur intérêt pour la question s'était lassé et refroidi. L'économie serait minuscule en comparaison de l'énorme augmentation des dépenses. A onze mois des élections un changement de ce genre est pour tous un saut dans l'inconnu. Les partis qui craignent des pertes risquent d'être privés de la meilleure partie de leur effectif parlementaire. Aussi, en juin 1916 l'opinion assiste indifférente, ou presque, à l'enterrement du projet par 3.833 suffrages contre 3.831, à deux voix de majorité ! (1)

Ce troisième exemple fait ressortir le rôle en dernière analyse assez modeste de l'initiative dans le pouvoir législatif bâlois. Il montre de quelle façon le Grand Conseil peut, lorsqu'il sait manœuvrer, laisser s'enliser certains projets populaires tout en ménageant les susceptibilités des électeurs. Un des principaux facteurs est le temps que dure la discussion, lorsque le Grand Conseil ne prend pas la demande d'initiative en considération (cinq ans et demi dans le premier cas, trois ans dans le troisième). Cette faculté, le Grand Conseil peut en faire

(1) On avait d'abord cru que l'initiative allait triompher, le premier recensement des votes ayant constaté une légère majorité de *oui*. Mais après révision les chiffres officiels donnèrent 3.833 *non* contre 3.831 *oui*, sans que, malgré cet équilibre presque absolu entre les deux opinions, personne se fût passionné pour le résultat.

un usage avantageux ou désavantageux à la communauté selon les hypothèses et les circonstances. Jusqu'ici il s'en est presque toujours servi avec sagesse et modération. Qu'il suffise de remarquer que, même si par hasard il en avait envie, le corps législatif bâlois ne serait pas en état d'arrêter longtemps un mouvement populaire vraiment profond et irrésistible.

Ainsi, ce droit d'initiative positive n'a pas l'importance de la faculté de referendum négatif, mais facultatif, susceptible d'intervenir après le vote d'une loi quelconque (1). L'intervention de mille électeurs suffit alors pour faire fonctionner la chose sans que l'assemblée législative du canton ait besoin d'être consultée. Ici le peuple peut s'opposer directement à une loi votée par ses représentants, il arrête l'acte législatif et l'annule, alors qu'il n'avait pas de moyen absolument infaillible de le provoquer tel qu'il le désirait. Bien plus cette faculté latente de referendum a pour corollaire un délai de suspension

(1) M. A. Im Hof donne des statistiques intéressantes à ce point de vue. Il en ressort que dans la période de 30 années allant de 1875 à 1905, alors que près de mille décisions du Grand Conseil étaient susceptibles d'un recours au referendum, on a fait seulement à Bâle-Ville usage de ce moyen dans 18 cas. Sur les 18 demandes, 12 ont conduit au rejet des décisions prises, ainsi donc les deux tiers. Mais si l'on compare le chiffre total au nombre de questions résolues par le Grand Conseil en harmonie avec l'opinion de l'ensemble de la population, on peut avec raison le trouver infinitésimal. Pendant la même période il y a 8 demandes d'initiative, c'est-à-dire pas même une tous les trois ans. Sur ces 8 demandes, 5 ont conduit à un résultat positif, ainsi les 5/8. Dans les trois dernières décades du XIX^e siècle il y a donc eu tous les 6 ans en moyenne une décision effectivement prise émanant de l'initiative populaire directe. Cf. A. Im Hof, *Op. cit.* p. 60-61.

de six semaines pour la mise en vigueur de toutes les lois ou décisions soumises au referendum (Constitution, § 29, al. 2). Ce délai, absolument général pour les lois, est appelé délai de referendum (*Referendumsfrist*). Il faut en effet éviter, pour le cas assez rare où le peuple protesterait contre la loi, qu'elle soit jamais appliquée, et cela même au prix d'un léger retard dans la mise en vigueur de la masse des décisions tacitement ratifiées par le peuple.

Les mœurs politiques ont habitué à considérer tellement le Grand Conseil comme l'expression de la volonté populaire que la Constitution lui réserve formellement la faculté d'amener lui-même un referendum. Elle ne prévoit guère de conflit grave entre les électeurs et les élus, elle suppose au contraire ces derniers animés à un tel point du désir de ne pas dépasser leur mandat qu'elle leur prête dans certains cas l'intention de faire ratifier expressément les lois importantes, qu'ils ont votées, par l'ensemble de la population du canton.

Quoiqu'il en soit, elle leur en donne la faculté dont il leur est facile d'user. Le § 29, al. 1 de la Constitution dit en effet que le referendum facultatif doit fonctionner, dès qu'il a été demandé par mille électeurs ou qu'il en a été décidé ainsi par le Grand Conseil (1).

A part ces réserves, le Grand Conseil a donc à Bâle un

(1) *Wenn es von tausend Stimmberechtigten verlangt oder vom Grossen Rat beschlossen wird.*

pouvoir unique en matière législative. Ainsi, nous pouvons, malgré les restrictions qu'apporte à ce pouvoir l'exercice direct de la souveraineté populaire, — comme le constate le § 30 de la Constitution (1) — voir dans le Grand Conseil le représentant du législatif dans ses rapports avec l'exécutif.

Cependant il ne faut pas en conclure que les attributions du Grand Conseil soient purement législatives d'après le modèle de pays pratiquant une séparation des pouvoirs plus tranchée.

Les §§ 39 et 40 de la Constitution ne laissent aucun doute à ce sujet. Le premier énumère les pouvoirs du Grand Conseil et ne distingue pas moins de neuf rubriques différentes. L'al. *a* concerne les attributions du Grand Conseil bâlois au point de vue du droit fédéral. Mais à part cela, il n'y a guère que deux de ces rubriques (al. *b*, *c*) qui soient communes au Parlement cantonal et à une assemblée qui serait purement législative. Tout le reste concerne une série de tâches à proprement parler administratives (§ 39, al. *d*, *e*, *f*, *g*, *h*, *i* et § 40) sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir, surtout au sujet des questions financières (2). Dans la mesure où le Grand

(1) *Unter Vorbehalt der Rechte der Gesamtheit der Stimmberechtigten* (sous réserve des droits de l'ensemble des électeurs inscrits), dit exactement le § 30.

(2) Il s'agit entre autres de fixer le montant des impôts, de prendre les mesures nécessaires pour émettre ou rembourser des emprunts cantonaux (§ 39, al. *d*), d'autoriser l'aliénation d'immeubles appartenant à l'Etat dont la valeur dépasse une certaine somme fixée par

Conseil agit comme autorité administrative, il a certaines compétences exceptionnelles dans un domaine dont le § 42 de la Constitution réserve l'ensemble à l'organe propre de l'exécutif que nous allons étudier au Conseil d'État.

la loi (§ 39, al. *e*), de ratifier des traités ou arrangements signés par le Gouvernement (§ 39, al. *f*), de fixer les appointements des fonctionnaires ou de nommer à certaines fonctions déterminées par la Constitution ou les lois (§ 39, al. *g*), de confirmer le droit de bourgeoisie accordé par les communes à des personnes non originaires du canton (§ 39, al. *h*), de gracier les individus condamnés par les tribunaux dans les limites fixées par la loi (§ 36, al. *i*). Le § 40 établit la compétence du Grand Conseil en matière financière. Voir notre chapitre VI sur les dépenses de l'Etat, p. 99 de la présente étude.

CHAPITRE IV

LE POUVOIR EXÉCUTIF

LE CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État de Bâle-Ville est un rouage gouvernemental qui appartient au type dominant en Suisse où le pouvoir exécutif est partout collégial. Dans les cantons ainsi que dans la Confédération il est confié à une assemblée de plusieurs membres qui se partagent le travail, mais qui prennent en corps les décisions les plus importantes. C'est notamment le cas pour la Suisse fédérale telle qu'elle a été organisée par la Constitution de 1874. Le titre de Président de la Confédération n'y a guère, comme on sait, malgré les apparences, qu'une valeur représentative. Si les constitutions cantonales diffèrent notablement de la Constitution fédérale en ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif (bicamérisme d'une part, système de l'assemblée unique d'autre part), elles s'inspirent plus ou moins d'un type commun à la Confédération et aux cantons, dès qu'il s'agit de l'organisation du pouvoir exécutif. L'appellation de *Conseil d'État* ou de *Consiglio di Stato* est en général choisie dans

la Suisse de langue française ou italienne pour désigner ce Conseil exécutif supérieur ; le mot change parfois dans certains cantons de langue allemande : dans les Grisons c'est le terme traditionnel de Petit Conseil (*Kleiner Rat*) (1), à Appenzell Rhodes-Intérieures c'est celui de Commission des États (*Standeskommission*), dans la plupart des autres cantons, c'est le *Regierungsrat*, expression qui se traduit habituellement par Conseil d'État (2), bien que la chose n'ait rien à voir avec le tribunal administratif français désigné par le même mot.

Le Conseil d'État (*Regierungsrat*) du canton de Bâle-Ville, comprend 7 membres comme le Conseil fédéral, organe du pouvoir exécutif dans la Confédération. Ce chiffre de sept est commun à un grand nombre de cantons, et, dans beaucoup d'États cantonaux à population moyenne ou même élevée, il répond d'une façon satisfaisante aux nécessités de la répartition des affaires publiques entre divers départements qui équivalent à peu près aux minis-

(1) A Bâle-Ville la dénomination de Petit Conseil ne se comprenait et n'était admise en fait que tant que le pouvoir exécutif était exercé par une délégation du Grand Conseil choisie parmi ses membres. Du jour où l'élection du Conseil exécutif par le peuple a été décidée on a fait logiquement disparaître le mot lui-même avec l'état de choses qui y avait donné lieu.

(2) Nous rendons ici pour Bâle-Ville *Regierungsrat* — mot à mot Conseil de Gouvernement — par Conseil d'État, car c'est le terme usité pour les autorités analogues des cantons de langue française : Genève, Vaud, Neuchâtel, Fribourg, Valais. Néanmoins le texte français de la constitution du canton bilingue de Berne porte pour *Regierungsrat* : *Conseil exécutif*, terme plus clair qui semblerait à notre avis préférable. (Constitution bernoise du 4 juin 1893. Titre III, Chapitre III, §§ 33-44.)

tères des grands Etats (1). Des Conseils exécutifs de 7 membres, comme à Bâle-Ville se trouvent dans les cantons de Genève, Vaud, Saint-Gall, Appenzell-Rh. Ext., Fribourg, Zurich, Zoug, Glaris, Unterwald le Haut, Schwyz, Uri, Lucerne, soit en tout dans 13 Etats cantonaux sur 25. On trouve seulement 5 membres à Bâle-Campagne, Soleure, Schaffhouse, Neuchâtel, en Argovie, en Thurgovie, dans le Valais, les Grisons et le Tessin soit dans 9 Etats cantonaux (2).

Le Conseil d'Etat est élu directement par le peuple

(1) Sur les discussions auxquelles a donné lieu le nombre des membres du Conseil fédéral pour l'ensemble de la Suisse. Voir Th. Curti : *Die schweizerischen Volksrechte*, Berne 1900, le chapitre intitulé : *Fünf, sieben oder neun?* p. 20-22. Des discussions analogues ont eu lieu sur le terrain cantonal, à Bâle-Ville en 1907 lors de l'élaboration de la loi du 9 avril 1908 sur le règlement intérieur de Conseil d'Etat. Voir à ce sujet le rapport de la Commission parlementaire du Grand Conseil daté du 14 novembre 1907. Cf. *Ratschlaege und Berichte* 1907, n° 1636.

(2) Les nombres impairs sont préférés pour départager les opinions en cas de conflit. On s'est en général arrêté au chiffre 7 ou de 5. Signalons cependant un conseil exécutif de 9 membres dans le canton de Berne, un des plus étendus et des plus peuplés. Le chiffre est le même pour Appenzell Rh. Int., pourtant minuscule. Il s'élève à 11 membres pour le canton d'Unterwald le Bas. Ce petit pays montagnard, à la constitution fort spéciale, vient de procéder à sa revision le 29 avril 1913. Mais le nouveau texte n'a fait sur ce point que confirmer celui du 2 avril 1877. Ainsi, il y a toujours à l'heure actuelle 11 conseillers d'Etat à Unterwald le Bas. Ce chiffre très élevé s'explique par le fait qu'à Unterwald le Bas comme à Appenzell Rh. Int., le conseiller d'Etat ou le membre du pouvoir exécutif n'exerce qu'accessoirement les fonctions de sa charge à laquelle il consacre un certain nombre d'heures par semaine, continuant à vaquer le reste du temps à ses occupations habituelles. Aussi, faut-il, malgré l'exiguïté du canton, partager la tâche gouvernementale entre un certain nombre de personnes qui se contenteront d'une indemnité minime. La chose a peut-être des motifs politiques, mais les raisons principales d'un pareil système sont des raisons d'économie.

tous les trois ans au suffrage universel d'après le *système majoritaire* à l'époque où a lieu le renouvellement général du Grand Conseil. Le § 43 de la Constitution se borne à dire que la loi détermine le mode d'élection, exactement comme le § 31, en ce qui concerne le Grand Conseil. Il y a en effet dans la loi d'ensemble sur les élections dont nous avons parlé (du 9 mars 1911), un titre spécial pour le Conseil d'Etat, comme il y en a un pour le Grand Conseil (loi du 9 mars 1911, §§ 63-75). Le § 63 détermine que la durée des fonctions du Conseil d'Etat doit être exactement la même que celle de la législature du Grand Conseil, en quoi il ne fait d'ailleurs que répéter le § 43 de la Constitution :

Constitution de Bâle-Ville
du 2 déc. 1889.

§ 43, al. 3. Gleichzeitig mit der jeweiligen Erneuerungswahl des Grossen Rates findet auch diejenige des Regierungsrates statt. In der Zwischenzeit erledigte Regierungsratsstellen sind beförderlich wieder zu besetzen.

(En même temps que chaque renouvellement du Grand Conseil a lieu celui du Conseil d'Etat. Les sièges de conseillers d'Etat devenus vacants doivent être de nouveau pourvus dans le plus bref délai possible).

Loi du 9 mars 1911 sur les élections.

§ 63, al. 1. Die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates für eine dreijährige Amtsdauer findet jeweilen gleichzeitig mit den periodischen Neuwahlen des Grossen Rates statt.

(L'élection des membres du Conseil d'Etat pour une durée de trois années a lieu chaque fois en même temps que le renouvellement périodique du Grand Conseil).

Le § 63 de la loi sur les élections précise en outre que c'est non seulement le même jour, mais dans les

mêmes locaux que la double élection doit avoir lieu (§ 63, al. 2). On veut ainsi faciliter aux électeurs l'accomplissement de leur devoir civique complet et éviter autant que possible qu'un bureau électoral soit déserté au profit de l'autre.

Cette disposition dépasse la portée d'un détail d'organisation extérieur. Il s'agit de faire nommer les membres du parlement cantonal et ceux du conseil exécutif au même instant par les mêmes électeurs, ce qui est fort important, puisqu'ils devront collaborer pendant trois ans ensemble. On pense ainsi éviter tout dissentiment grave d'opinion entre les deux corps constitués essentiels de l'Etat (1). Abstraction faite des personnes qui les composent, ils resteront animés — au moins le législateur a tout lieu de le supposer — d'un même esprit, étant si rapprochés par leur origine.

Néanmoins — et c'est ici une caractéristique de nombreuses constitutions cantonales — ils restent indépendants l'un vis-à-vis de l'autre. De même que dans la Confédération il y a incompatibilité entre la charge de conseiller fédéral et un mandat législatif quelconque (Const. féd. de 1874, art. 97), de même il y a incompati-

(1) C'est ce que les rédacteurs de la Constitution bâloise de 1889 comptaient faire, et telle est la raison de la rédaction donnée au § 43. Le rapport de la Commission de révision de la Constitution présenté le 11 février 1889, considère l'inscription de ce principe, en apparence secondaire, dans la Constitution même comme la meilleure garantie contre des frottements possibles entre un Grand Conseil et un Conseil d'Etat de nuance politique dissemblable. Cf. *Rat-schlaege und Berichte*, 1889, n° 301, p. 22.

tibilité entre la charge de conseiller d'Etat à Bâle-Ville et un mandat de député au Grand Conseil (Const. bâloise de 1889, § 43, al. 2 et 4) (1). Par là le régime suisse diffère de l'habitude parlementaire française où le ministre reste soit député, soit sénateur tout en faisant partie du gouvernement. La chose se comprend parfaitement dans un pays où les ministères ont une existence souvent éphémère et où ils sont à la merci d'un caprice du parlement. Dans les Etats où ceux qui tiennent leur place sont nommés pour un temps déterminé fixé par la Constitution, où ils ne courent pas le risque d'être renversés par une majorité hostile, un pareil cumul, une pareille confusion des pouvoirs n'aurait aucune raison d'être.

Ajoutons que c'est encore plus le cas pour des cantons comme Bâle-Ville que pour l'ensemble de la Confédération. En effet, si la Constitution bâloise se rapproche de la

(1) Il y a une série d'autres incompatibilités énumérées par le § 44, al. 2 de la Constitution. Si le mandat de député au Grand Conseil de Bâle-Ville en constitue une, il n'en est pas de même de celui de député au Conseil national et au Conseil des Etats de Berne (Assemblée fédérale), et en fait il est assez fréquent qu'un conseiller d'Etat de Bâle-Ville soit en même temps député de Bâle au Conseil national. Le seul inconvénient à redouter, c'est qu'une des fonctions nuise à l'autre. Comment le conseiller d'Etat, qui est tout le temps en route entre Bâle et Berne, administrera-t-il le département qui lui est confié? La Constitution ne s'est pas prononcée sur la question. Mais le § 3, al. 2 de la loi du 9 avril 1908 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat, spécifie qu'il ne peut pas y avoir plus de deux membres du gouvernement bâlois à la fois dans les assemblées fédérales. On évite ainsi l'inconvénient qui résulterait du fait que la majorité du Conseil d'Etat bâlois, pourrait, absorbée dans les affaires de la Confédération, se trouver aussi souvent à Berne qu'à Bâle. Beaucoup de constitutions cantonales prévoient des dispositions analogues.

Constitution fédérale pour ce qui est des incompatibilités, elle en diffère totalement sur un point essentiel pour l'indépendance de l'exécutif vis-à-vis du législatif.

Le Conseil fédéral dépend par son origine de l'Assemblée nationale (Conseil national et Conseil des États réunis) (1). Dans les cantons de Fribourg, de Vaud et du Valais, le Conseil d'État nommé par le Grand Conseil lui doit par conséquent son existence même (2).

Il y a une vingtaine d'années Théodore Curti esquissait à ce propos une étude de droit constitutionnel comparé (3). Il constatait qu'alors l'élection directe du gouvernement par le peuple était établie en Suisse dans 17 cantons et demi-cantons sur 25. Parmi les cantons encore réfractaires à cette réforme il faisait entrevoir que l'Argovie allait suivre le mouvement, ce qui s'est en effet produit depuis. Mais il déplorait un vote hostile des électeurs du canton de Berne consultés à ce sujet. Ce vote avait d'ailleurs été acquis une très faible majorité. Depuis, la réforme a été accomplie dans 5 cantons sur 8 qui ne l'admettaient pas en 1900. A Berne, malgré l'échec auquel Curti fait allusion (4), le § 33 modifié de la Constitution, adopté par le peuple le 4 mars 1906, faisait triompher le

(1) Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874. Chapitre II, art. 96.

(2) Voir Constitution fribourgeoise du 7 mai 1857, § 49; Constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, § 55, al. 1; Constitution valaisanne du 8 mars 1907, § 43.

(3) Th. Curti, *Die schweizerischen Volksrechte*, Berne 1900. *Die Wahl der Kantonsregierungen durch das Volk*, p. 81-84.

(4) *Ibid.*, p. 82.

principe de l'élection populaire du Conseil exécutif. A Neuchâtel même chose pour le § 42 modifié de la Constitution du 21 novembre 1858, adopté par le peuple les 11 et 12 août 1908. Il ne reste plus, en dehors de la Confédération, que les trois cantons de Fribourg, de Vaud, et du Va'ais où l'élection du gouvernement se fait autrement que par le vote populaire direct (1).

A Bâle-Ville pour nommer un membre du Conseil d'État il faut une décision aussi directe et aussi souveraine du peuple souverain que pour élire un membre du Grand

(1) Dans les 17 cantons que cite Curti, c'est surtout au cours des 20 dernières années du XIX^e siècle que cette évolution s'est produite (dans le cas où l'élection populaire par la *landsgemeinde* n'était pas déjà traditionnelle depuis longtemps). Un des exemples les plus curieux pour montrer la rapidité avec laquelle le mouvement gagnait du terrain entre 1890 et 1900, est celui des révisions successives de la Constitution tessinoise. Cette dernière datant du 23 juin 1830, est encore aujourd'hui en vigueur, mais, comme bien on pense, avec d'innombrables modifications, ce qui n'en facilite précisément pas l'étude. Le § 23 du texte original, aujourd'hui presque centenaire, porte : *Il Consiglio di Stato è nominato dal Gran Consiglio* (Le Conseil d'État est nommé par le Grand Conseil). Il se trouve reproduit par le § 5 de la loi constitutionnelle du 9 février 1891, à peu près dans les mêmes termes. Un peu plus d'un an après, nouvelle révision, nouvelle loi constitutionnelle. C'est celle du 2 juillet 1892, où le § 15 est ainsi conçu : *Il potero esecutivo viene esercitato da un Consiglio di Stato composto di cinque membri nominati direttamente dal popolo in un unico circondario costituito dall'intero cantone col sistema del voto proporzionale*. (Le pouvoir exécutif est exercé par un Conseil d'État de cinq membres nommés directement par le peuple dans une circonscription unique constituée par le canton tout entier d'après le système de la représentation proportionnelle). Ainsi, il avait suffi des 17 mois qui s'écoulèrent entre le 9 février 1891 et le 2 juillet 1892, pour faire changer complètement dans le Tessin le mode de nomination du gouvernement, à l'instar d'un grand nombre d'autres cantons qui accomplissaient à la même époque une évolution parallèle. Cf. aussi à ce sujet l'étude malheureusement un peu vieillie d'A. von Orelli : *Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* 1885, 3^e partie, § 18, *Die Regierungsgewalt*, 108-113.

Conseil. Par conséquent, ni le pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif, ni le pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif ne peuvent se targuer d'origine plus démocratique, d'un contact plus intime ou plus récent avec l'ensemble des citoyens. Le membre du parlement cantonal comme celui du Conseil d'État représente une parcelle de volonté populaire d'essence absolument équivalente. Et cela exclut dès l'abord jusqu'à l'hypothèse d'un droit de dissolution de la part du pouvoir exécutif ou d'un droit de déposition de la part du pouvoir législatif. Les deux autorités une fois élues, elles doivent se supporter tant bien que mal pendant trois ans. Mais la Constitution a tout prévu pour assurer leur collaboration avec le moins de heurts et de frictions possible.

En ce qui concerne l'origine des pouvoirs (1), la séparation est plus complète à Bâle-Ville qu'en France où le Président de la République est élu par les deux Chambres réunies en Congrès et où il peut dissoudre la Chambre des Députés avec l'appui du Sénat. Une pareille dépendance réciproque est inconnue ici, contrairement à l'exemple de la Suisse fédérale où le Conseil fédéral — qui, il est vrai, ne peut dissoudre les Chambres — est élu par l'Assemblée nationale ou à celui des cantons de Fribourg,

(1) Il n'est pas du tout nécessaire qu'il en soit de même pour l'exercice de ces pouvoirs. En fait, un conseiller d'État bâlois qui ne peut pourtant pas être renversé se laisse plus facilement diriger par l'assemblée, à laquelle il ne doit aucunement sa charge, qu'un ministre français ou anglais, lequel dépend pourtant d'un vote de confiance.

de Vaud et du Valais où le Conseil d'État est élu par le Grand Conseil. Mais puisqu'il n'en est pas ainsi, comment s'y est-on pris pour garantir néanmoins la collaboration des deux organes essentiels de l'État ?

Nous avons déjà vu que l'élection simultanée par le même corps électoral devait contribuer, malgré les dissemblances du mode de scrutin, à faciliter la collaboration de ces deux autorités. Mais la Constitution ne considère pas cette garantie comme suffisante. Nous avons également vu que les conseillers d'Etat ne peuvent être en même temps membres du Grand Conseil. Le point de vue différent auquel ils ont à se placer ne le permet pas. De plus, pour établir un certain contact entre l'exécutif et le législatif, de nombreuses constitutions cantonales, entre autres celle de Bâle-Ville, ont prévu l'élection tous les ans par le Grand Conseil du président et du vice-président du Conseil d'Etat (Constitution du 2 déc. 1889, § 45) (1).

(1) Voici à titre d'indication quelques exemples du système adopté dans d'autres cantons pour la nomination du président du Conseil d'Etat.

Cantons où il est nommé par le Conseil d'Etat lui-même : Zurich (Const. du 18 avril 1869, § 35), Soleure, (Const. du 23 octobre 1887, § 33), Argovie (Const. du 23 avril 1885, § 38), Tessin (loi const. du 2 juillet 1892, § 15, al. 2), Vaud (Const. du 1^{er} mars 1885, § 57), Neuchâtel (Const. du 21 nov. 1858, § 44), Genève (Const. du 24 mai 1847, § 73).

Cantons où le président du Conseil d'Etat (ou Conseil exécutif) est élu, comme à Bâle-Ville, par le Grand Conseil (ou Conseil cantonal) : Berne (Const. du 4 juin 1893), Lucerne (Const. de 1875, § 69), Schwyz (Const. des 23 oct. 1898 et 11 mars 1900, § 36, al. 1^{er}), Zoug (Const. du 31 janv. 1894, § 46), Fribourg (Const. du 7 mai 1857, § 51), Schaffhouse (Const. du 24 mars 1876, § 62), Thurgovie (Const. du 28 février 1869, § 37), Valais (Const. du 8 mars 1907, § 44, al. 8). Cf.

Le président du Conseil d'Etat — et en son absence le vice-président — est le premier magistrat du canton pour une année, car il est membre d'un pouvoir exécutif indépendant et jouit également de la confiance de l'assemblée législative qui l'a désigné. Mais ses attributions spéciales ne dépassent guère, comme nous le verrons (1), une certaine initiative dans la procédure des débats du Conseil d'Etat. La collaboration de ses collègues lui est à un tel point nécessaire qu'il ne saurait jamais s'agir pour lui de politique personnelle. D'ailleurs, la manière équitable dont on s'arrange en général à répartir cette dignité et celle de vice-président entre les représentants des diverses nuances politiques est la meilleure preuve qu'il n'y a pas là de situation susceptible d'attirer la cupidité des partis.

Schollenberger, *Grundriss des Staats-und Verwaltungsrechts*, I. *Das Staatsrecht*. Zurich 1900, p. 251.

Dans certaines constitutions la chose n'est pas prévue. Dans les cantons à *landsgemeinde*, le président du Conseil d'Etat qui porte la plupart du temps le titre, riche en souvenirs historiques, de *landammann* (d'ailleurs parfois employé aussi ailleurs pour désigner le président du Conseil exécutif) est en règle générale élu par la *landsgemeinde*.

D'après ce tableau, les deux cantons dont la constitution se rapprocherait le plus de celle des gouvernements d'assemblée seraient ceux de Fribourg et du Valais. En effet, non seulement le Conseil d'Etat est déjà nommé par le Grand Conseil, ce qui lui donne moins d'indépendance que s'il était élu par le peuple même, mais c'est l'assemblée qui a élu le Conseil d'Etat qui choisit encore le président de ce Conseil d'Etat à Fribourg (§ 51 de la Const.), le président et le vice-président dans le Valais (§ 44, al. 8 de la Const.). Le canton de Vaud forme un type intermédiaire où le gouvernement dépend par son origine plus étroitement qu'ailleurs du Grand Conseil, mais où le Grand Conseil laisse au Conseil d'Etat le droit de désigner lui-même son président (§ 57 de la Const.).

(1) Cf. p. 76 et 77 de la présente étude.

Les attributions de ce président, élu tous les ans au début de l'année politique bâloise, c'est-à-dire en mai, se bornent à donner des audiences la veille de chaque séance du Conseil d'Etat à l'Hôtel de Ville — à Bâle, palais gouvernemental aussi bien que municipal, par suite de l'absorption de la commune de Bâle par l'Etat de Bâle-Ville (1) — et à recevoir les demandes adressées au Conseil d'Etat dans son ensemble (loi du 9 avril 1908, § 8). C'est lui également qui fixe l'ordre dans lequel doivent être traitées les affaires courantes (*ibid*). Mais le § 12 de cette loi intervient pour restreindre les pouvoirs confiés au président par le § 8. En effet, d'après le § 12, tous les conseillers d'Etat ont le droit de demander une modification à l'ordre du jour proposé. Ils peuvent même faire déposer à la Chancellerie d'Etat les dossiers des affaires leur paraissant exiger un examen plus approfondi, et pour cela il suffit de l'avis de deux conseillers sur sept. Dans ce cas, ces affaires ne sont discutées qu'à

(1) Le vieil Hôtel de Ville de Bâle est à la fois le lieu de réunion du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ainsi que le siège d'un certain nombre de départements et autorités de l'Etat. Tout cela s'explique par suite du caractère en partie municipal des assemblées chargées aussi du gouvernement. Ce caractère très spécial de Bâle-Ville ressort nettement des travaux préparatoires au nouveau règlement intérieur du Grand Conseil adopté par une loi il y a une dizaine d'années et aujourd'hui encore en vigueur. Voir à ce sujet le rapport de la commission sur le projet de révision du règlement intérieur du Grand Conseil présenté le 18 avril 1907 (*Ratschläge und Berichte* 1907. N° 1592, p. 4). Lorsqu'il s'est agi de modifier ce règlement intérieur, on a cherché à se renseigner non seulement sur les règlements intérieurs des Parlements de différents cantons, mais aussi sur ceux des *assemblées municipales* de plusieurs villes suisses ou étrangères. Cf. également notre *Introduction*, p. 5, n. 1.

la prochaine séance. Il n'y a d'exception que pour les décisions du Grand Conseil qui doivent être examinées par le Conseil d'Etat dans la séance suivant immédiatement celle du Grand Conseil où ces décisions ont été prises. Cette mesure arrête à l'avance tout désir éventuel d'obstruction de la part du pouvoir exécutif qui ne peut retenir indéfiniment les décisions du pouvoir législatif. De plus, c'est le président qui dirige le vote du Conseil d'Etat dans les questions que celui-ci doit débattre, et, en cas d'égalité de suffrages pour et contre, la loi lui accorde une voix prépondérante. C'est ainsi qu'il est parfois amené à départager les conseillers d'Etat. Ce privilège est peut-être une de ses attributions les plus importantes (loi du 9 avril 1908, § 15). Mais la loi a veillé à ce qu'il n'ait pas à s'en servir trop souvent en fixant, comme nous l'avons vu, un nombre impair de conseillers d'Etat.

Enfin, ainsi que nous aurons l'occasion d'y revenir, le pouvoir exécutif bâlois ne se compose pas d'un organe irresponsable comme un souverain ou un président de la République et d'organes responsables comme les ministres anglais ou français. C'est là une distinction essentielle. Et, en ce sens, le gouvernement cantonal est semblable au gouvernement fédéral de Berne. De même qu'il y a à Berne pour la Suisse un seul Conseil fédéral dont le président de la Confédération n'est que le représentant temporaire et dont les membres, *ut singuli*, chefs de départe-

ments, ont besoin d'agir *in corpore* pour gouverner, de même il y a à Bâle-Ville un seul Conseil d'Etat qui exerce en tant que collège exécutif des fonctions analogues à celles d'un président de la République cantonale, mais dont chaque membre est le chef d'un département (équivalent du ministère cantonal).

Ces départements, dont l'étude détaillée nous entraînerait à des recherches approfondies sur l'organisation administrative bâloise dépassant les limites de ce travail, sont comme les conseillers d'Etat au nombre de sept : le Département de l'Intérieur, le Département de l'Instruction publique, le Département de la Justice, le Département des Finances, le Département de la Police, le Département des Travaux publics et celui de l'Hygiène publique.

Les détails de leur organisation sont réglés par la loi du 9 avril 1908, déjà souvent citée par nous (Voir §§ 23 à 47). C'est au début de chaque législature que le Conseil d'Etat répartit les départements entre ses membres (§ 25). Il n'y a pas de président du Conseil pour distribuer les portefeuilles pas plus qu'il n'y a de président de la République pour désigner le président du Conseil. En d'autres termes le chef de l'Etat et les ministres sont représentés par les mêmes personnes ou bien encore l'ensemble des ministres, le Conseil d'Etat, a en tant que collège exécutif les pouvoirs d'un chef d'Etat, tandis que les conseillers d'Etat *ut singuli* ont chacun un portefeuille particulier, un département particulier.

La compétence respective de l'ensemble du Conseil d'Etat et des départements particuliers n'est pas fixée à Bâle-Ville par une règle générale, comme c'est le cas dans la Confédération, surtout depuis la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation du Conseil fédéral. Celle-ci détermine notamment quand une décision du Conseil *in corpore* est nécessaire et quand les conseillers fédéraux peuvent statuer *ut singuli* comme chefs de département. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette loi fédérale est une loi de délégation par laquelle les pouvoirs de l'ensemble du conseil sont délégués pour des affaires déterminées à certains de ses membres.

A Bâle-Ville il en est tout à fait de même, dès que la compétence du Conseil d'Etat cesse pour faire place à la compétence départementale, puisqu'un recours contre la décision d'un département particulier est toujours valable devant le Conseil d'Etat dans son ensemble (Loi du 9 avril 1908, § 29). Mais il n'y a pas dans le canton de Bâle-Ville de loi générale à ce sujet. Il faut donc s'en rapporter aux lois spéciales. Le principe directeur est indiqué par le § 46 de la Constitution d'après lequel il faut pour qu'il y ait compétence des départements un texte législatif précis : loi, décret, arrêté du Conseil d'Etat. En l'absence de texte c'est la compétence du Conseil d'Etat qui se suppose *Alle übrigen Entscheide sollen vom Regierungsrat beraten und erlassen werden*. (Toutes les autres résolutions doivent être discutées et prises par le

Conseil d'Etat). La pratique bâloise admet comme suffisants pour justifier la compétence des départements respectifs les §§ 38 à 46 de la loi du 9 avril 1908 qui fixent les attributions de chacun des départements. Pour toutes les affaires clairement désignées par ces articles dans la liste des attributions d'un département ce dernier peut agir de lui-même sans qu'il ait besoin d'autorisation ou de délégation spéciale de pouvoirs, sous réserve bien entendu d'un recours toujours ouvert aux intéressés devant l'ensemble du Conseil. Le § 29 de la loi précitée fixe la procédure de ce recours (1).

(1) D'ailleurs, dans la plupart des cas concrets, les lois votées par le Grand Conseil, aussi bien que les décrets, arrêtés, règlements, ordonnances d'exécution (*Ausführungsverordnungen*) du Conseil d'Etat, prévoient jusque pour les plus infimes détails une exacte répartition des compétences déchargeant le Conseil dans son ensemble des affaires de portée relativement médiocre. Parfois toute une échelle de compétences est établie depuis la section de département (*Departementsabteilung*) jusqu'au Conseil d'Etat *in corpore*. C'est le cas par exemple au § 11 de l'ordonnance d'exécution de la loi bâloise du 25 mars 1909 sur le repos dominical. Cette ordonnance est du 22 décembre 1909. Elle prévoit en vertu du § 22 de la loi en question des exceptions temporaires pour certaines affaires qui doivent être autorisées préalablement, soit par une section de département, soit par un département, soit par le Conseil d'Etat. D'après le § 11 la compétence de la section du département, du ressort duquel l'affaire relève, est reconnue pour des autorisations accordées individuellement et n'excédant pas trois jours fériés légaux. De 3 à 8 jours il faut une décision du département, au delà de 8 jours il en faut une du Conseil d'Etat. La compétence du département suffit pour des autorisations à des groupes entiers de métiers, d'entreprises industrielles ou commerciales jusqu'à 2 jours fériés légaux, pour un chiffre plus grand de jours c'est le Conseil d'Etat qui est compétent. Enfin, en ce qui concerne les dérogations d'un caractère plus général encore, elles sont du ressort exclusif du Conseil d'Etat. Voir *Sammlung der Gesetze, Beschlüsse und Polizeiverordnungen für den Kanton Basel Stadt*. Tome XXVII, p. 192.

Ces exemples, qu'on pourrait multiplier, montrent combien une

Les décisions à prendre sur la répartition des départements sont prises par le Conseil d'Etat à la majorité au début de la législature. En cas d'élection partielle au Conseil d'Etat par suite d'une vacance, c'est au Conseil d'Etat, dans son ensemble, de décider si une nouvelle distribution des départements doit avoir lieu (§ 25) (1).

La question du nombre des départements est liée jusqu'à un certain point à celle du nombre des conseillers d'Etat dont nous avons parlé plus haut. Lors des discussions qui ont eu lieu à ce sujet en 1907 on avait proposé d'augmenter de 2 et de porter ainsi à 9 le nombre des départements. Le rapport de la commission parlementaire du Grand Conseil auquel nous avons fait allusion (du 14 novembre 1907) (2) contient le détail des raisons

étude approfondie de ces questions nous ferait entrer dans le détail du droit administratif bâlois et par conséquent nous éloignerait de l'objet propre de ce travail.

(1) Dans la législature 1917-1920, par exemple, il y a eu en tout trois vacances par suite de démission. En avril 1918 c'est M. Hermann Blocher qui est remplacé au Département de l'Intérieur par M. Fritz Hauser, aucune nouvelle répartition des portefeuilles ne s'est produite. En février 1919, au contraire, MM. Auguste Brenner et R. Niederhauser remplacent MM. A. Stoecklin et F. Mangold. A la suite de cette élection le Conseil d'Etat a décidé un remaniement des portefeuilles. M. F. Hauser passe de l'Intérieur à l'Instruction publique. On donne l'Intérieur à M. A. Brenner et la Police à M. R. Niederhauser.

(2) *Ratschlaege* 1907, n° 1636, p. 5-8, Cf. p. 13 de la présente étude. Nous disons que la question du nombre des départements n'est liée que dans une certaine mesure à celle du nombre des conseillers d'Etat, car il y a en fait à l'heure actuelle trois *directions* qui sont des administrations ne se distinguant des départements que par leur nom et qui, si on en tient compte, porteraient le nombre des ministères bâlois de 7 à 10. En dehors des 7 départements cités plus haut il y a en effet la direction des affaires militaires, la direction du service des sapeurs-pompiers (*Loeschwesen*) et enfin la direction

pour lesquelles ce projet fut repoussé par la commission d'abord, par le Grand Conseil ensuite.

Les différents départements soumettent leurs conflits de compétence au Conseil d'État dans son ensemble (loi du 9 avril 1908, § 28, al. 4). De même c'est le Conseil d'État dans son ensemble qui est compétent pour juger les recours contre les décisions des départements particuliers (*Ibid.*, § 29). Mais les seuls recours pour lesquels le Conseil d'État statue en dernier ressort sont des recours hiérarchiques. Pour les recours vraiment contentieux on peut en appeler de la décision du Conseil d'État à la Cour d'appel de Bâle-Ville, jugeant en tant que tribunal administratif cantonal supérieur dont nous aurons à reparler plus loin (1). Enfin, il convient de remarquer que tout ce qui touche la répartition des départements et les conflits de compétence entre eux (2) est réglé non pas par la Constitution, mais par une simple loi (Const. du 2 déc. 1889, § 48). Il suffirait donc d'une loi pour modifier les dispositions actuelles.

de la navigation du Rhin. L'existence des deux premières est prévue par la loi du 9 avril 1908, § 24, al. 2, §§ 45 et 46. La dernière est de date plus récente. D'ailleurs le § 24, al. 3, de la loi en question donne au Conseil d'État le droit de créer de nouvelles directions, si le besoin s'en fait sentir. Ce sont des administrations tout à fait indépendantes dont chacune a pour chef un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, il s'en occupe en dehors de son département ordinaire. Il y a ainsi à l'heure actuelle 3 conseillers d'État bâlois qui cumulent un département et une direction. Vu la superficie du canton et le champ d'action relativement restreint de ces directions, la chose n'a pas d'inconvénients graves.

(1) Cf., pp. 115-116 de la présente étude.

(2) Sur la compétence du Conseil d'État et des départements particuliers en matière financière, voir notre chap. VI, notamment p. 104-105.

D'autre part, toutes ces subdivisions relèvent plutôt du droit administratif que du droit constitutionnel, aussi n'ont-elles qu'un intérêt secondaire pour une étude des rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Signalons en terminant le droit accordé au Conseil d'État de nommer des commissions techniques (1) rattachées à chaque département (Const. du 2 déc. 1889, § 46. Loi du 9 avril 1908, § 30, al. 1-3), mais remarquons au point de vue des attributions respectives du gouvernement et du Grand Conseil que la commission la plus importante, le Conseil de l'instruction publique (2) ou *Erziehungsrat*, est nommée par le Grand Conseil (*Ibid.*, § 30, al. 2) et que ce dernier a toujours le droit de se réserver par une loi spéciale, l'élection d'autres commissions analogues qu'il ne faut pas confondre avec les commissions parlementaires chargées de préparer ou d'examiner des projets de loi dont il sera question plus loin.

Mais de même que par la force des choses le Grand Conseil est amené à sortir de sa fonction purement législative et que la Constitution sanctionne cette nécessité en lui donnant les attributions administratives auxquelles

(1) Ces commissions, composées en grande partie de membres étrangers au Grand Conseil, n'ont rien de commun avec les commissions parlementaires du Grand Conseil.

(2) L'instruction publique, organisée avec la plus grande sollicitude à Bâle-Ville aux trois degrés de l'enseignement, est un des départements dont le budget est le plus élevé, l'instruction primaire et secondaire étant gratuite jusqu'aux examens de maturité (correspondant au baccalauréat français).

nous faisons allusion au chapitre précédent, de même il est peut-être plus indispensable encore que l'exécutif ait un pouvoir réglementaire qui vient compléter les dispositions de la loi tout en en assurant l'application. En France c'est la faculté pour le Président de la République de procéder par décrets rendus en Conseil des Ministres dits « règlements d'administration publique ». A Bâle-Ville le § 42 de la Constitution de 1889 donne expressément au Conseil d'État le droit d'édicter des ordonnances (*Verordnungen*) pour appliquer et exécuter la loi, on ajoute simplement que ces ordonnances ne pourront en aucun cas être contraires aux lois existantes. Certaines de ces ordonnances, dites *Ausführungsverordnungen* ou ordonnances d'exécution, rappellent fort nos règlements d'administration publique. L'exemple cité plus haut concernant l'application de la loi sur le repos dominical offre un exemple typique de la marge que le parlement cantonal laisse au Conseil d'État en le chargeant de prendre les mesures de détail voulues (1) dont le gouvernement peut mieux que l'assemblée législative apprécier l'opportunité.

Telle n'est d'ailleurs pas la seule intervention du Conseil d'État au point de vue législatif, ainsi que nous allons pouvoir nous en rendre compte en étudiant la confection des lois et en essayant de déterminer la mesure dans laquelle il y contribue.

(1) Voir la présente étude, p. 80, n. 1.

CHAPITRE V

LA CONFECTION DES LOIS

D'après la Constitution bâloise (§ 39, al. *a*) la confection des lois est réservée au Grand Conseil. Mais le Conseil d'Etat est loin d'être la seule autorité investie du droit d'initiative en matière de propositions de lois. (La distinction que fait le droit constitutionnel français entre les projets de lois qui émanent du Gouvernement et les propositions qui proviennent des députés n'existe pas dans la Constitution bâloise) (1). L'initiative des lois appartient, comme on l'a déjà montré, à tous les citoyens : ceux-ci peuvent l'exercer même en soumettant à la délibération du Grand Conseil des projets complets, le texte de ces projets lie alors le corps législatif. Elle appartient en second lieu à tout membre du Grand Conseil et en troisième lieu au Conseil d'Etat, mais non pas à ses membres pris individuellement. La Constitution (§ 38) donne au Conseil d'Etat *dans son ensemble* les mêmes

(1) Cf. A. Esmein, *Op. cit.*, p. 973. Rien de semblable ni dans les textes, ni dans la pratique à Bâle-Ville. C'est pourquoi nous employons indifféremment ici les mots « projet » ou « proposition » de loi sans nous en tenir à l'usage de la vie parlementaire française. Si l'on veut pousser plus loin la comparaison avec cette dernière, voir : Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*.

droits qu'aux députés en ce qui concerne les propositions de loi. Sans doute le § 30 de la loi du 26 mars 1908 donne bien aux membres du gouvernement bâlois le droit de prendre part individuellement aux délibérations et de déposer des amendements au cours d'une discussion, mais c'est là quelque chose qui n'a rien à voir avec la faculté d'initiative (1).

La seule différence que fasse le droit constitutionnel bâlois entre les projets émanant de l'initiative populaire ou de l'initiative individuelle d'un député d'une part et ceux provenant de l'initiative gouvernementale d'autre part est la suivante. Les premiers lorsqu'ils sont présentés au Grand Conseil doivent être soumis à un examen préalable qui peut être confié soit au Conseil d'Etat — ce qui est l'habitude — soit à une commission parlementaire — ce qui est l'exception. Au contraire pour les projets provenant de l'initiative gouvernementale, c'est-à-dire du Conseil d'Etat lui-même, cet examen préalable n'est pas obligatoire.

Mais la loi prescrit que les propositions de tout genre émanant du Conseil d'Etat ne doivent qu'exceptionnellement être débattues dans la séance où elles ont été

(1) D'ailleurs le § 30 de la loi en question ne doit pas faire illusion. En effet, si la loi du 26 mars 1908 accorde aux conseillers d'Etat, le droit de prendre la parole et d'émettre des vœux de leur place pendant les débats du Grand Conseil, il ne faut pas oublier qu'elle se place au point de vue du corps législatif dont elle fixe le règlement intérieur. En pratique, les membres du gouvernement n'usent guère de ce droit sans se conformer aux instructions du Conseil d'Etat *in corpore*.

déposées (Loi du 30 mars 1908, § 47). S'il s'agit de propositions de lois, le texte doit en être imprimé à l'avance et distribué aux députés (*Ibid.* § 27). Dans tous les cas, une proposition quelconque du Gouvernement doit, sauf certains cas d'urgence absolue, être remise à une séance ultérieure (1) (*Ibid.* § 47).

La majorité de la commission qui avait préparé le règlement intérieur du Grand Conseil s'était arrêtée à une autre solution qui aurait évité les mêmes inconvénients et présenté d'autres avantages. Son rapport du 18 avril 1907 porte en effet que pour des raisons pratiques il conviendrait de remplacer, au moins dans certains cas, la remise pure et simple des projets du Gouvernement par le renvoi immédiat à une commission spéciale (2). La combinaison aurait permis de gagner du temps, à condition, comme le fait remarquer le rapport, que cette commission spéciale voulût bien travailler vite. Mais l'opinion de la majorité du Grand Conseil ne fut pas conforme à celle de la majorité de la commission chargée de préparer la loi. En cas de vote du projet l'inconvénient eût été de devoir multiplier au sein du Grand Conseil les commissions parlementaires, ce que les rédacteurs du rapport en question ne semblent pas avoir

(1) Il est à remarquer que le texte du § 47 ne dit pas jusqu'à la séance suivante, ce qui serait trop rapide, mais jusqu'à une séance suivante (*einer folgenden Sitzung*), ce qui est vague et bien souvent ne va pas sans amener des lenteurs.

(2) *Ratschlaege* 1907. N° 1592, pp. 31 et 32.

craint, puisque le renvoi à des commissions est un des moyens qu'ils préconisent le plus volontiers.

*Règlement intérieur du Grand
Conseil.*

§ 47. — (Texte proposé par la Commission. — *Rapport du 18 avril 1907*)

In der gleichen Sitzung, in der eine Vorlage des Regierungsrates eingegeben wird, hat der Grosse Rat, sofern die Vorlage wenigstens eine Woche vorher den Mitgliedern gedruckt zugestellt worden ist, ohne materielle Diskussion, darüber zu beschliessen, ob die Vorlage zur Vorberatung an eine Spezialkommission zu weisen sei oder nicht. Verzichtet der Grosse Rat auf eine Ueberweisung an eine Kommission oder liegen obige Voraussetzungen nicht vor, so wird die Vorlage zur Kanzlei gelegt, um in einer folgenden Sitzung in Beratung gezogen zu werden.

(Dans la séance même où une proposition du Conseil d'Etat est déposée, le Grand Conseil doit, au cas où cette proposition a été remise imprimée à ses membres au moins une semaine auparavant, décider sans discussion matérielle si la proposition doit être renvoyée à une commission spéciale pour être examinée ou non. Si le Grand Conseil renonce au renvoi à une commission ou si les conditions dont il s'agit ci-dessus ne sont pas remplies, la proposition est remise pour être débattue dans une séance suivante).

*Règlement intérieur du Grand
Conseil.*

§ 47. — (Texte définitivement voté encore aujourd'hui en vigueur. — *Loi du 20 mars 1908*).

Die Vorlagen des Regierungsrates werden nicht in der gleichen Sitzung, in der sie eingegeben werden, behandelt, sie werden zur Kanzlei gelegt, um in einer folgenden Sitzung in Beratung gezogen zu werden.

(Les propositions du Conseil d'Etat ne sont pas débattues dans la séance même où elles ont été faites, elles sont remises pour être discutées dans une séance suivante).

De plus, en dehors de la Constitution écrite, il y a l'usage politique courant qui veut qu'à Bâle-Ville presque toutes les initiatives vraiment nouvelles et originales viennent du Grand Conseil (1). Cela ne veut pas dire que le pouvoir exécutif n'ait aucune part à la préparation des lois. La chose est au contraire réglée avec assez de minutie par le § 54 de la loi sur le règlement intérieur du Grand Conseil qui, conformément au § 38 de la Constitution, indique dans le détail la marche à suivre. Lors d'une proposition de loi quelconque émanant d'un député, le Conseil d'Etat doit déclarer s'il consent à la soumettre à un examen provisoire. S'il y consent, le président du Grand Conseil doit demander si aucun membre de l'assemblée ne désire de modification au texte projeté, ne préfère le renvoi à une commission parlementaire ou le passage à l'ordre du jour. Ces questions résolues négativement par la majorité, la loi est renvoyée de plein droit au Conseil d'Etat, sans qu'il y ait besoin de procéder pour cela à un scrutin spécial. C'est seulement lorsque le rapport (2) de ce dernier

(1) Cf. A. Im Hof, *Op. cit.*, p. 64. Le seul domaine où le Conseil d'Etat a traditionnellement dans la pratique un rôle de direction, c'est celui de la législation fiscale. M. Im Hof, cite à ce propos les travaux spéciaux de K. Bücher, *Basels Staatseinnahmen und Steuerverwaltung* (1888) et de F. Mangold, *Basels Staatseinnahmen* (1905) dans les *Mitteilungen des statistischen Amtes*.

(2) En pratique tous les rapports (*Ratschlaege* ou *Berichte*, selon qu'ils proviennent, soit du Conseil d'Etat, soit du Grand Conseil), préalablement imprimés, dès qu'il s'agit de questions importantes (loi du 26 mars 1908, § 27), forment une très volumineuse collection à la disposition de tous ceux qu'intéresse la vie politique bâloise.

revient devant le Grand Conseil, que commencera au sein du corps législatif la discussion proprement dite sur le fond même de la loi.

Malgré les détails dans lesquels il entre, le § 55 de la loi du 26 mars 1908 (ancien § 43 du règlement intérieur précédent) n'a pas paru suffisant à certains députés bâlois et il a été l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci provenaient de comparaisons avec différentes constitutions des cantons de la Suisse française, assurant d'une façon qui semblait plus efficace le droit d'initiative parlementaire. Dans ses travaux préparatoires la commission nommée pour étudier le nouveau règlement avait, examiné la question à fond. Elle y fait allusion dans son

Pour la citer, nous nous servons de la numération usitée dans l'édition de ces rapports se trouvant à la bibliothèque de l'Université de Bâle, que nous faisons en général suivre de la date où le rapport a été présenté, afin de faciliter dans tous les cas les références (Cf. notre Chapitre premier, p. 42). Donnons une idée de l'importance de cette collection en disant que dans ces dernières années il y a eu en moyenne tous les ans 30 à 60 de ces rapports imprimés contenant chacun de 5 à 60 pages environ selon le sujet traité, sans compter les nombreux tableaux, cartes et plans annexés. Comme il fallait s'y attendre, avec l'augmentation des attributions de l'Etat, les volumes de l'année grossissent sans cesse. La nécessité de rendre ces rapports plus facilement accessibles au grand public a déjà fait couler beaucoup d'encre. La commission chargée d'étudier le nouveau règlement intérieur du Grand Conseil s'est étendue sur les raisons purement matérielles pour lesquelles elle ne pouvait proposer l'impression de ces rapports dans le *Kantonsblatt*, *Journal Officiel* du canton, à l'instar de ce qui se passe dans la Confédération pour les communications du Conseil fédéral (dans le *Bundesblatt* ou Bulletin officiel fédéral), ou ailleurs pour les messages du pouvoir exécutif à d'autres assemblées cantonales. La commission a dans tous les cas émis des vœux, concernant le format et la pagination afin de faciliter la formation de collections analogues à celle que nous avons utilisée (*Ratschlaege* 1907, n° 1592, pp. 19 et 20).

rapport du 18 avril 1907, souvent cité par nous (1). En opposition, au moins apparente, avec la remarque de M. A. Im Hof, d'après laquelle tout projet marquant un véritable progrès dans la législation émanait presque toujours de l'initiative parlementaire (2), ce rapport trouve que les députés bâlois ne se servent pas suffisamment de leur droit d'initiative et il paraît le déplorer. Il essaie de montrer que la faute n'en est pas à la législation, mais aux usages politiques qui se sont implantés à Bâle-Ville et qui rendraient superflu un développement de la législation dans ce sens, d'après le modèle d'autres cantons. Aussi la nouvelle rédaction du § 54, n'entre pas dans le détail de mesures facilitant l'initiative parlementaire, on a cru avoir fait suffisamment, étant donné les habitudes bâloises, en rappelant que le renvoi à une commission était toujours une solution possible (3).

Il n'y a peut-être pas entre les deux observations de véritable contradiction, comme on pourrait le croire d'abord. La commission se plaignait surtout dans son rapport du 18 avril 1907 de ce que l'habitude s'était établie de renvoyer trop souvent les propositions des membres du Grand Conseil au Conseil d'État et non pas à une commis-

(1) *Ratschlaege* 1907, n° 1592, pp. 35 et 35.

(2) A. Im. Hof, *Op. cit.*, pp. 63-64, Cf. à ce sujet la présente étude, pp. 113-114.

(3) *Ratschlaege* 1907, n° 1592, pp. 34 et 35. Le § 54 de la loi du 26 mars 1908 dit à ce propos : *Der gestellte Anzug . . . kann einer Vorberatung . . . durch eine Grossratskommission zugewiesen werden.* (La proposition faite peut être soumise à une délibération préliminaire par une commission du Grand Conseil).

sion désignée spécialement à cet effet par le Grand Conseil. Un simple coup d'œil sur l'ensemble des rapports d'une année (*Ratschlaege und Berichte*) suffit pour se convaincre que l'immense majorité des rapports provient du Conseil d'État. Néanmoins, tout cela ne diminue en rien la valeur des remarques de M. A. Im Hof. En effet, il ne faut pas oublier qu'à Bâle-Ville, Grand Conseil et Conseil d'État sont aussi des assemblées municipales. En général, presque tout ce qui concerne les constructions urbaines de toutes sortes, les travaux publics, l'alignement des rues, les conduites d'eau, etc., est l'objet d'un rapport du Conseil d'État (*Ratschlag*) et provient souvent de l'initiative de celui-ci. La proportion changerait déjà notablement, si l'on examinait les projets de loi et surtout ceux qui marquent un véritable progrès dans la législation ou réalisent des idées nouvelles. Ces idées deviennent les articles des programmes des différents partis et c'est alors qu'elles font l'objet d'une proposition d'un député laquelle donne lieu soit à un rapport du Conseil d'État, soit à un rapport d'une commission parlementaire. D'ailleurs, il faut voir, comme le dit M. A. Im Hof, dans le Grand Conseil la cause efficace des lois de progrès, à condition qu'on entende par là une première impulsion indispensable, car, cette impulsion une fois donnée, c'est très souvent le Conseil d'État qui lui permet de prendre corps et lui fournit la forme positive sous laquelle elle sera susceptible de constituer la base d'une discussion.

L'initiative des députés se borne généralement dans la pratique à une motion : « Le Conseil d'Etat est invité à faire un rapport sur une telle question, à présenter une proposition de loi ». En fait, il est extrêmement rare que les membres du Grand Conseil déposent une proposition formulée, comme ce fut le cas en 1919 en matière d'impôt sur la plus-value.

Sans doute le rôle du gouvernement n'est pas le même que dans les pays à régime parlementaire. Sous peine d'être taxé de faiblesse par ses propres partisans, ce gouvernement doit en France ou en Angleterre pour se maintenir dans la confiance de l'Assemblée, essayer de donner lui-même son impulsion aux lois nouvelles réclamées par l'opinion ou la fraction importante de l'opinion qu'il représente. Il est vrai qu'il peut se servir pour cela de l'intermédiaire officieux d'un membre de sa majorité. Toute autre est la situation du gouvernement helvète. N'étant pas un gouvernement de parti et étant à ce point de vue très bigarré, il doit observer la plus grande réserve, avant que le Grand Conseil se soit prononcé ou ait donné une indication assez nette de ses desirs, s'il ne veut pas risquer d'être divisé contre lui-même. Cela fait, le gouvernement peut se mettre au travail et la minorité se trouvant dans son sein — en général la même que celle du Grand Conseil (1) — se soumettra démocratique-

(1) Ce n'est plus le cas depuis les élections de 1920 qui ont eu lieu, lorsque cette étude était déjà écrite et selon lesquelles la majorité

ment à la décision de la majorité, mais elle aura mainte occasion d'amender le projet en question ou d'en faire diminuer la portée dans le sens qu'elle jugeait nuisible.

Le Conseil d'Etat a donc une grande influence de fait sur la rédaction des lois, mais jamais cette influence ne va à l'encontre de l'exercice du droit essentiel d'initiative de la part du Grand Conseil. Du reste, le Grand Conseil use parfois aussi de sa faculté de renvoyer des propositions quelconques à des commissions parlementaires choisies dans son sein. Enfin, le § 29 de la loi du 26 mars 1908 (1) a veillé à ce que le pouvoir exécutif ne puisse faire d'obstruction à la volonté du législateur en retenant, avant de rédiger son rapport, sous prétexte de plus ample information, un projet quelconque au delà du temps convenable.

Ainsi, la collaboration des pouvoirs est assurée malgré l'indépendance dont ils jouissent l'un vis-à-vis de l'autre. A vrai dire la longueur du délai dont dispose le Gouvernement pour examiner les projets qui lui sont soumis est variable. La loi se sert du terme de « convenable » (*angemessen*). Le Grand Conseil ayant à la fois des attributions

du Conseil d'Etat — 5 membres sur 7 — correspond à une minorité au sein du Grand Conseil — 63 membres sur 130. — Voir à ce sujet notre Conclusion, p. 133, n. 1.

(1) Il s'agit là d'une réforme récente accomplie pour assurer une méthode de travail plus expéditive. Elle avait été proposée par la commission parlementaire nommée pour la révision du règlement intérieur du Grand Conseil dans son rapport présenté le 18 avril 1907. Voir *Ratschlaege* 1907. N° 1592, pp. 7 et 21.

tions municipales et des attributions politiques, il est certain qu'il ne peut y avoir de commune mesure pour des rapports gouvernementaux concernant par exemple une question de balayage ou d'alignement de rue ou une loi comme la séparation des Eglises et de l'Etat votée en 1910, qui a résolu sans doute pour longtemps cette grave question à Bâle-Ville (1). Ici comme pour bien d'autres questions, le législateur s'est fié au bon sens local.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat n'étant jamais la chose d'un parti, mais constituant vraiment la représentation des diverses nuances de l'opinion, une véritable obstruction n'est guère possible. Enfin, si le délai est élastique, le législateur y a remédié en prévoyant que le Conseil d'Etat doit présenter au Grand Conseil dans la dernière séance de l'année politique, c'est-à-dire tous les ans au mois d'avril, un rapport imprimé sur les affaires en retard contenant une liste exacte de ces affaires ainsi que les motifs des retards. (Loi du 30 mars 1908, § 29).

En outre, le Conseil d'Etat, qui par sa négligence ou mauvaise volonté retiendrait au-delà du temps nécessaire des affaires importantes, se disqualifierait auprès de l'opinion publique d'une ville où rien n'est plus apprécié que la ponctualité et la régularité au travail. En effet, si le mandat au Grand Conseil, malgré les indemnités de séance touchées par les députés, garde avant tout un

(1) Voir à ce sujet la modification apportée à la Constitution par décision du 10 février 1910.

caractère plutôt honorifique, les membres du Gouvernement sont en réalité de hauts fonctionnaires (1) salariés, dans le plein sens du mot « les premiers serviteurs de l'Etat » (2). Ce n'est pas le peuple qui est là pour eux, ce sont eux qui sont là pour le peuple. On peut donc demander compte aux conseillers d'Etat, non seulement de leurs idées politiques et des principes généraux qui ont inspiré leur gestion, mais encore de la somme de travail fournie au service de la communauté (3). Il est vrai qu'il n'y a pas de sanction légale et qu'en cas de négligence d'un con-

(1) Peu importe si dans des discussions théoriques on leur a refusé — peut-être avec raison — ce caractère de fonctionnaires. Ce fut notamment le cas lors de la préparation de la loi du 9 avril 1908. Cf. *Ratschlaege*, N° 1636, 20 nov. 1907, p. 8. La chose avait surtout une importance pécuniaire pour la question de la retraite. Pratiquement le conseiller d'Etat bâlois est un haut fonctionnaire ayant ses heures de bureau au département qu'il dirige comme le moindre de ses subordonnés. Néanmoins les membres du Gouvernement se distinguent des autres fonctionnaires par le fait que les conseillers d'Etat n'ont au-dessus d'eux aucune autorité disciplinaire à laquelle ils seraient soumis. Ils tiennent leur pouvoir directement du peuple, cependant ce n'est pas là l'essentiel. On peut imaginer en effet toutes les fonctions rendues électives, comme cela se pratique dans certains cantons, et le fonctionnaire, une fois élu, soumis cependant au contrôle d'un supérieur hiérarchique. Mais l'absence de contrôle et de sanction disciplinaires est caractéristique de la situation des conseillers d'Etat.

(2) Le § 6 de la loi du 9 avril 1908 prescrit que les conseillers d'Etat ont le devoir d'assister régulièrement aux séances. Il dit également qu'ils n'ont pas le droit de s'absenter plus de cinq jours du territoire cantonal sans un congé valable accordé par le Conseil d'Etat.

(3) Les conseillers d'Etat sont des représentants des différents partis politiques. Mais on cherche la plupart du temps à désigner au sein de chaque parti comme candidats aux élections au Conseil d'Etat des hommes doués de sérieuses qualités d'organisation et préparés par leurs études — surtout des études juridiques — et par tout leur passé à une fonction qui ne saurait en aucun cas passer pour une sinécure. Cf. A. Im. Hof. *Op. cit.*, p. 66.

seiller d'Etat le corps législatif, exerçant son contrôle général sur l'administration, ne peut s'en prendre à l'individu fautif, mais seulement manifester d'une façon publique son mécontentement, vis-à-vis du Conseil d'Etat *in corpore*, de la marche défectueuse des services d'un département particulier. Par contre il y a une sanction morale, et, étant donné les circonstances, il n'y a guère lieu de supposer à Bâle-Ville dans l'état présent des choses une résistance par pure inertie.

D'ailleurs, en dernier ressort, le Grand Conseil aurait toujours la ressource d'enlever au Conseil d'Etat le soin de faire le rapport sur un projet de loi et de le confier à une commission parlementaire spéciale (loi du 26 mars 1908, § 54). Lorsque deux rapports ont été faits et que deux projets ont été élaborés, l'un rédigé par le gouvernement, l'autre modifié par une commission parlementaire spéciale, c'est au texte de la commission qu'il faut donner la préférence et c'est lui qui doit servir de base à la discussion, à moins que le Grand Conseil ne décide expressément le contraire (*Ibid.*, § 53). Ainsi, le législateur a assuré d'une façon fort large les prérogatives du pouvoir législatif en matière de confection des lois, sans pour cela priver le Grand Conseil des lumières ou de l'expérience du gouvernement (1) ou des représentants

(1) Même dans le cas où le soin d'élaborer le projet de loi a été donné à une commission parlementaire plutôt qu'au Conseil d'Etat, l'usage politique bâlois est que celle-ci invite à ses délibérations une

techniques vraiment compétents des départements intéressés.

délégation du Conseil d'Etat dont elle entendra l'avis, dès qu'elle le jugera nécessaire. (Le § 37, al. 2, de la loi du 26 mars 1908 exige simplement que la commission donne au représentant ou aux représentants du gouvernement l'occasion de développer devant la commission le point de vue du Conseil d'Etat). C'est une excellente manière d'assurer en pratique la collaboration des compétences, tout en respectant la suprématie du pouvoir législatif.

CHAPITRE VI

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Dans tous les pays possédant une constitution, le rôle des représentants du pouvoir législatif n'est pas seulement de voter les lois, mais aussi de contrôler les dépenses de l'Etat. Ce contrôle financier est une de leurs attributions essentielles dans les grandes comme les petites nations. Une influence sérieuse sur la marche des affaires publiques ne saurait appartenir à une assemblée dénuée de toute prérogative à ce point de vue. Historiquement dans bien des pays, en France par exemple au début de la Révolution de 1789, c'est pour lutter contre l'arbitraire financier des anciens gouvernements qu'on en est arrivé à l'établissement de régimes représentatifs.

D'autre part, il est évident qu'on doit laisser les mains libres au gouvernement au moins pour certaines menues dépenses ou pour des cas très urgents et que la mesure dans laquelle il convient de lui accorder une certaine latitude variera énormément selon les circonstances. Il va sans dire qu'il n'y a à ce point de vue aucune com-

mune mesure entre un petit Etat cantonal et un grand pays européen. Néanmoins le principe reste le même : il s'agit de concilier l'initiative indispensable du pouvoir exécutif avec la nécessité d'un contrôle aussi large que possible de la part du pouvoir législatif.

La Constitution et les lois administratives de Bâle-Ville ont prévu dans le détail comment ces questions devaient être réglées. Le § 39 de la Constitution du 2 décembre 1889 (al. *d. e. g.*) réserve au Grand Conseil le droit de fixer les dépenses, de prendre des résolutions sur les emprunts à faire ou à rembourser, de donner son autorisation à la vente d'immeubles dont la valeur dépasse une certaine somme fixée par la loi, de déterminer les appointements des fonctionnaires, etc. Le § 40 lui attribue le contrôle de la gestion financière du Conseil d'Etat.

Le Grand Conseil exerce ce contrôle de trois manières : d'abord en votant le budget annuel établi par le Conseil d'Etat, ensuite en votant, indépendamment de leur insertion dans le budget, toutes les dépenses administratives dépassant une certaine somme fixée par la loi, à condition que ces dépenses ne soient pas prévues par une loi ou qu'elles ne reviennent pas tous les ans, enfin en approuvant les comptes annuels à la fin de chaque année.

Lorsqu'il vote le budget, le Grand Conseil fixe les crédits qui seront à la disposition du gouvernement pour l'année suivante. Le § 4 de la loi du 9 avril 1908 sur le

règlement intérieur du Conseil d'Etat règle dans le détail la façon dont le Conseil d'Etat établit le budget, afin d'empêcher le pouvoir exécutif de se soustraire au contrôle du Grand Conseil. Le Grand Conseil doit être en mesure de se rendre compte de la destination de ces dépenses. Aussi, la loi prescrit-elle que toutes les dépenses dépassant 500 francs seront insérées au budget où il doit être fait mention de leur montant et de leur destination. Cela revient à dire que le Conseil d'Etat doit demander au Grand Conseil des crédits complémentaires, lorsqu'il se trouve, au cours de l'exercice, dans la nécessité d'engager des dépenses non prévues au budget pour une somme supérieure à 500 francs (loi du 9 avril 1908, § 4, al. 2) (1).

D'autre part, le pouvoir exécutif a le droit et le devoir d'effectuer toutes les dépenses prescrites par la loi (Constitution bâloise, § 40, al. 2). Pour les dépenses dont le montant est fixé par une loi, l'insertion dans le budget n'a de signification qu'au point de vue de la balance des dépenses et des recettes, elle n'implique pas une autorisation donnée par le législatif à l'exécutif. Mais la plupart des lois ne prévoient les dépenses que d'une façon générale, la détermination exacte en est laissée à l'admi-

(1) L'al. 2 du § 4 permet de faire inscrire au budget une rubrique *Dépenses imprévues* aussi bien au profit du Conseil d'Etat que des départements particuliers, à condition que le montant de cette rubrique ne dépasse pas 500 francs.

nistration. Le Conseil d'Etat fixe les sommes qu'il compte dépenser en vertu des différentes lois pendant l'exercice de l'année suivante, ce n'est qu'à la suite de l'approbation du budget par le Grand Conseil que le gouvernement est autorisé à effectuer ces dépenses. Il en est de même des dépenses « qui reviennent tous les ans » (*Id.* § 40, al. 2). La Constitution bâloise entend par là celles qui, sans être expressément autorisées par une loi, sont indispensables à la marche des services publics. Dès que le budget est approuvé, le Conseil d'Etat est autorisé à effectuer ces dépenses « de lui-même, sans avoir égard à leur montant », comme le précise le § 4, al. 1 de la loi du 9 avril 1908.

Mais si l'on songe que le canton est également chargé à Bâle de la gestion municipale de la ville, il est bien évident que toutes les dépenses administratives courantes ne peuvent être prévues par une loi et que dans ce cas elles ne rentrent pas toujours sous la rubrique des dépenses « revenant chaque année » telles que nous les avons définies plus haut. Ces dépenses doivent bien entendu, en principe, être insérées au budget. Cependant, contrairement à ce qui se passe pour les dépenses des deux autres catégories, leur insertion au budget et le vote de ce budget par le Grand Conseil ne constituent pas une autorisation absolue pour le pouvoir exécutif. Le Conseil d'Etat et les départements disposent des crédits votés pour ces dépenses dans la mesure où celles-ci n'excèdent pas

la somme de 30.000 francs (1). Le Conseil d'Etat ordonne les dépenses inférieures à 30.000 francs, exactement comme si c'étaient des dépenses prévues par la loi ou revenant tous les ans, c'est-à-dire qu'il a qualité pour les effectuer de lui-même.

Dès que le chiffre en question est dépassé, la dépense cesse d'être de la compétence de l'exécutif, elle manque de base légale. Le Conseil d'Etat doit s'appuyer sur une décision spéciale du Grand Conseil avant d'effectuer la dépense. L'insertion au budget n'est plus suffisante. Le gouvernement est obligé de demander au corps législatif l'autorisation de se servir d'un crédit (déjà approuvé par

(1) Ce chiffre de 30.000 francs a donné lieu à de nombreuses discussions. La loi précédente sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat (du 22 septembre 1892) prévoyait seulement une somme de 20.000 francs. Mais ce chiffre avait été trouvé trop peu élevé par la commission parlementaire chargée de la révision de la loi dans son rapport du 19 novembre 1907. Une statistique portant sur les années 1903, 1904 et 1905 montrait que dans 41 cas le Conseil d'Etat avait dû demander l'autorisation spéciale du Grand Conseil pour des dépenses allant de 20.000 à 50.000 francs, et que ces 41 cas n'avaient donné lieu, pour ainsi dire, à aucune discussion. La commission proposa donc de porter le chiffre de 20.000 à 50.000 francs. Afin de faciliter éventuellement au Grand Conseil une élévation moindre de la somme et de rendre sensible l'économie de temps et de peine que réaliserait toute augmentation des pouvoirs du Conseil d'Etat dans ce domaine, le rapport contenait un tableau d'où il ressort que sur ces 41 cas, il y en a 23 (un peu plus de la moitié) où la somme en jeu atteignait de 20 à 30.000 francs, 36 où elle atteignait de 20 à 40.000 francs; les 5 autres s'échelonnant par conséquent entre 40 et 50.000 francs. Malgré ces arguments, le Grand Conseil ne vint que dans une certaine mesure au devant des vœux de la commission en portant la somme à un chiffre encore relativement bas, tant il est jaloux de ses prérogatives financières, même lorsqu'il ne s'en sert guère d'une façon efficace. D'après l'énumération des cas entrant en ligne de compte la question intéresse plus les attributions municipales que les attributions à proprement parler gouvernementales du Conseil d'Etat de Bâle-Ville. Cf. *Ratschlaege* 1907. N° 1636, pp. 12-15.

lui dans le cas où il figurait au budget), dès qu'il s'agit d'une somme supérieure à 30.000 francs (*Id.* § 4, al. 1). D'autre part, en pratique, pour des dépenses nouvelles et imprévues, par conséquent ne figurant pas au budget de l'exercice, une décision spéciale du Grand Conseil supplée à l'insertion de ce crédit dans le budget. Ainsi, non seulement l'insertion dans le budget n'est pas suffisante pour les dépenses de cette catégorie dépassant 30.000 francs, mais elle n'est pas absolument nécessaire (1).

Cette distinction, si importante pour la compétence financière du Conseil d'Etat, entre les dépenses qu'il effectue de lui-même et celles qu'il ne peut effectuer en aucun cas sans une autorisation spéciale du pouvoir législatif n'existe pas de la même façon pour la compétence des

(1) On s'est demandé à Bâle si cet usage consacré par la pratique était tout à fait conforme à la Constitution. En effet, si la Constitution impose l'insertion dans le budget de dépenses déjà prévues par la loi et le vote de ce budget par le Grand Conseil, c'est sans doute pour permettre au Grand Conseil de balancer, d'équilibrer les dépenses et les recettes. Ainsi, on a pu soutenir que, dans la pensée des rédacteurs de la Constitution, le Grand Conseil s'était réservé le droit de voter le budget annuel pour pouvoir refuser d'approuver des dépenses qui ne seraient pas couvertes par les recettes. Or, la pratique qui consiste à se contenter d'une simple décision spéciale du Grand Conseil pour autoriser le gouvernement à disposer de crédits non inscrits au budget, rend impossible ce contrôle de l'équilibre des dépenses et des recettes. A cela il serait possible de répondre qu'un autre usage politique bâlois montre qu'il n'en est pas ainsi. Indépendamment de ces crédits supplémentaires spéciaux, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil chercheraient si peu à balancer exactement les recettes et les dépenses qu'il est habituel de voir à Bâle-Ville des budgets qui ne s'équilibrent pas. Ils se chiffrent même en général par un déficit assez considérable, ce qui ne les empêche pas d'être présentés sous cette forme par le Conseil d'Etat et votés par le Grand Conseil. Mais pareille discussion nous entrainerait trop loin de l'objet de ce travail.

départements particuliers par rapport au Conseil d'Etat et au Grand Conseil. Les départements particuliers ont qualité pour effectuer d'eux-mêmes les dépenses inscrites au budget, dès que le budget a été voté par le Grand Conseil, à condition que ces dépenses ne dépassent pas mille francs. Si elles dépassent mille francs, il faut que les départements obtiennent l'autorisation du Conseil d'Etat lequel est compétent sans avoir égard au montant en question pour les dépenses de la première catégorie (prescrites par la loi et revenant annuellement), de mille à trente mille francs seulement pour les dépenses de la deuxième catégorie (*Id.* § 4 al. 1).

Enfin, le contrôle du Grand Conseil sur la gestion financière du Conseil d'Etat s'exerce par l'approbation des comptes annuels. C'est là le corollaire du vote du budget, c'est ainsi que le Grand Conseil est amené à vérifier la façon dont le Conseil d'Etat s'est effectivement servi des crédits mis à sa disposition, aussi bien des crédits inscrits au budget que des crédits votés au moyen d'une décision spéciale dont nous avons déjà parlé. Le Conseil d'Etat est tenu de justifier tous les excédents (loi du 9 avril 1908, § 4, al. 3). Cela donne d'autre part au Grand Conseil l'occasion d'émettre un avis sur le bon ordre de la comptabilité et l'intégrité de l'administration.

L'ensemble de ces mesures fait ressortir le principe général que le Conseil d'Etat a besoin d'une autorisation budgétaire pour disposer des fonds mis à sa disposition.

Parfois même l'autorisation générale résultant de l'inscription au budget ne suffit pas pour engager certaines dépenses sans une décision spéciale du pouvoir législatif. Il y a cependant un cas où la loi prévoit qu'exceptionnellement le Conseil d'Etat peut se passer d'une pareille autorisation, c'est le cas d'urgence. Cette exception qui se base sur le § 4, al. 3 de la loi du 9 mai 1908 n'est pas prévue par la Constitution. S'il y a urgence, le Conseil d'Etat peut ordonner et effectuer des dépenses non inscrites au budget, à condition de les soumettre à l'approbation du Grand Conseil dès la prochaine séance. Bien que l'alinéa en question ne fixe aucun montant, la pratique bâloise admet qu'il ne peut s'agir là que de dépenses inférieures à 30.000 francs, les dépenses supérieures n'étant pas de la compétence générale du Conseil d'Etat. Ainsi donc, en ce qui concerne les dépenses de plus de 30.000 francs, le Grand Conseil a seul qualité pour prendre une décision, même s'il y a urgence. Pour les dépenses de moins de 30.000 francs, le Conseil d'Etat est normalement compétent en l'absence de base légale, si ces dépenses ont été insérées dans le budget et si le budget a été voté par le Grand Conseil. Il devient exceptionnellement compétent en l'absence de base légale et à défaut d'inscription au budget, pourvu qu'il y ait urgence. Dans ce cas, l'approbation postérieure de ces dépenses par le Grand Conseil qu'exige la loi du 9 mai 1908 a à peu près la même portée juridique que l'approbation des comptes de l'exercice

de l'année précédente par le pouvoir législatif dont il a déjà été question.

Le Conseil d'Etat, dont les compétences sont très limitées en ce qui concerne les dépenses par les prérogatives du pouvoir législatif, a une sphère d'action encore plus restreinte en ce qui concerne les recettes de l'Etat. Parmi celles-ci, l'élément le plus important est constitué par les impôts. Or, la Constitution (§ 39, al. d) en réserve la fixation au Parlement cantonal, comme nous l'avons vu plus haut. Rappelons que si, à côté de l'impôt, l'emprunt est une source fréquente de revenus pour l'Etat, il en est aussi de même pour les emprunts : seul le Grand Conseil doit décider s'il est opportun d'en contracter ou d'amortir ceux qui ont été contractés dans le passé. De plus, le Grand Conseil s'est réservé toutes les affaires de grande envergure en matière d'aliénation d'immeubles appartenant à l'Etat, là également il ne laisse au Conseil d'Etat qu'une initiative des plus limitées. En effet, pour ce qui est de la vente de ces immeubles le Conseil d'Etat a le droit d'y consentir sans autorisation préalable pourvu que la valeur d'immeubles ne soit pas supérieure à vingt mille francs. Dès que ce montant est dépassé, la chose relève du Grand Conseil (*Id.* § 4, al. 5).

En ce qui concerne les détails d'application des mesures relatives aux compétences financières du pouvoir législatif, c'est la loi du 26 mars 1908, sur le règlement intérieur du Grand Conseil qui fixe la procédure à laquelle

l'exécutif doit se conformer chaque année pour solliciter du Parlement cantonal le vote du budget de l'année suivante. Le budget doit être déposé avant le 15 novembre entre les mains du président du Grand Conseil (loi du 26 mars 1908, § 48, al. 1^{er}). Aussitôt le président du Grand Conseil le transmet à la Commission parlementaire des comptes (*Rechnungskommission*) qui doit fournir son rapport, lequel est imprimé et distribué aux députés avant le 31 décembre (*Id.* § 48, al. 2 et 3). La discussion du budget doit avoir lieu au plus tard au mois de janvier (*Id.* § 48, al. 4).

Le § 49 de la même loi du 26 mars 1908 concerne la procédure des modifications ou additions au budget. Le Grand Conseil ne peut en principe prendre à ce sujet de décision définitive avant que le Conseil d'Etat ait exprimé son avis et ait fait une proposition soit oralement, soit par écrit. Le législateur a voulu montrer qu'il désirait que le gouvernement fût consulté au préalable et eût au moins le temps d'examiner la chose à tête reposée. Autrement, la proposition doit être renvoyée au Conseil d'Etat pour qu'il fasse un rapport à ce sujet (1). Mais tout cela signifie uniquement qu'on doit consulter le Conseil d'Etat, tout cela ne veut pas dire qu'il faille se conformer à l'avis qu'il exprime.

Au contraire, même pour les dépenses qui rentrent

(1) *Andernfalls werden sie zuerst dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen* (loi du 26 mars 1908, § 49).

dans ses attributions, le Conseil d'Etat doit solliciter l'approbation du Parlement cantonal et les faire inscrire au budget sous forme de suppléments. Le président du Grand Conseil doit communiquer les demandes de suppléments à la commission parlementaire des comptes. Celle-ci doit fournir d'urgence son rapport et il faut que ce rapport soit discuté aussitôt par le Grand Conseil (*Id.* § 50, al. 1). De cette façon la loi a facilité les choses au gouvernement en exigeant une diligence particulière de la part des organes du pouvoir législatif. Cependant elle n'a pas voulu diminuer en faveur du pouvoir exécutif les formalités à accomplir, s'inspirant toujours du principe que le contrôle financier du Grand Conseil doit rester effectif.

Dans les cas où le Conseil d'Etat a dépassé les crédits prévus au budget provisoire ou approuvés par le Grand Conseil, la loi exige également que ce contrôle s'exerce en temps voulu. Le Conseil d'Etat doit demander le vote de ces crédits supplémentaires au plus tard au moment du vote du budget définitif. La marche à suivre est la même. La demande doit aussi être présentée au président du Grand Conseil qui la transmet à la commission des comptes, laquelle fournit son rapport dans le plus bref délai possible (*Id.* § 50, al. 2).

La loi bâloise prescrit même au Conseil d'Etat une certaine méthode ou au moins un certain ordre de travail en lui enjoignant de remettre au président du Grand

Conseil, au plus tard avant la fin de juin de l'année suivante les rapports de gestion administrative (*Verwaltungsberichte*) (1) et l'ensemble des comptes de l'année précédente (*Id.* § 51, al. 1). Puis le président transmet aussitôt les comptes à la commission des comptes dont le rapport doit être terminé avant la fin de septembre (*Id.* § 51, al. 2). Alors, ce rapport est communiqué au Grand Conseil, et discuté au Parlement cantonal dans une des séances suivantes (*Id.* § 51, al. 3).

En résumé, par suite de tout un engrenage de dispositions minutieuses, on a assuré efficacement dans le canton de Bâle-Ville la subordination absolue du pouvoir exécutif au pouvoir législatif pour tout ce qui touche les dépenses publiques. Les décisions d'ensemble sont toujours du ressort du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat a une initiative limitée ou temporaire pour des questions de détail ou, le cas échéant, pour des affaires d'extrême urgence, mais, ainsi que le fait remarquer M. A Im Hof (2), le rôle du Grand Conseil n'est qu'un rôle de surveillance. L'exécution est toujours entre les mains du Conseil d'Etat. En matière financière le Parlement détermine, mais seul le Gouvernement agit (3).

(1) Cf. Chapitre premier, p. 13.

(2) *Die Anwendbarkeit des Referendums nach baselstaedtischem Verfassungsrechte* dans la *Festschrift zum 60. Geburtstag von Th. Plüss*, Bâle 1905, p. 179-180.

(3) Il est bien évident qu'il doit en être ainsi. Néanmoins la chose a une importance pratique au point de vue du referendum. Sans vouloir reprendre ici l'exposé des discussions auxquelles le texte de la Constitution bâloise concernant le referendum peut donner lieu

(Nous y avons fait allusion à la p. 33, n. 1 de la présente étude), signalons seulement que M. A. Im. Hof, dans son travail sur le referendum à Bâle-Ville s'efforce de prouver qu'en votant des crédits ou en acceptant des budgets, le Grand Conseil ne fait qu'exercer son droit de surveillance générale sur l'administration. Or, d'après la théorie de M. A. Im Hof, les décisions prises par le Grand Conseil en vertu de ce droit ne devraient pas être soumises au referendum. Cf. *Die Anwendbarkeit des Referendums*, dans la *Festschrift zum 60. Geburtstag von Th. Plüss*. Bâle 1905, p. 181. L'auteur s'empresse d'ailleurs de constater que la pratique gouvernementale bâloise depuis 1875 ne s'est pas conformée à sa théorie, car les décisions du Grand Conseil concernant l'acceptation du budget ont toujours été soumises au referendum. Mais en fait le peuple n'a pas usé une seule fois du droit qu'on lui accordait par suite d'une interprétation, peut-être trop large, des textes constitutionnels.

CHAPITRE VII

LA PRÉPONDÉRANCE DU POUVOIR
LÉGISLATIF
ET L'INDÉPENDANCE GOUVERNEMENTALE

Si la confection des lois et le vote des crédits sont les attributions essentielles de l'organe du pouvoir législatif à Bâle-Ville, du Grand Conseil, l'administration générale est réservée d'après la Constitution cantonale au Conseil d'Etat (Const. du 2 déc. 1889, § 42). Le § 42 en question permet au Conseil d'Etat de prendre à ce sujet les mesures nécessaires et d'édicter des arrêtés et des règlements (*Verordnungen und Beschlüsse*). La même Constitution donne au Grand Conseil la surveillance supérieure de l'administration de l'Etat (§ 39, al. c). Il semble donc qu'ici les rôles soient intervertis. Au point de vue de la législation et du budget le Grand Conseil représentait l'autorité directrice, le Conseil d'Etat ne pouvait guère que conseiller ou prendre des décisions de détail. Au point de vue de l'administration, l'initiative est laissée en théorie au Conseil d'Etat, mais la pratique permet sans

cesse au Grand Conseil d'intervenir dans un domaine où la constitution prise dans son sens le plus strict ne lui réservait qu'un droit de contrôle (1).

M. A. Im Hof, aujourd'hui conseiller d'Etat de Bâle-Ville, qui, ayant été secrétaire du Conseil d'Etat pendant de longues années, a acquis une grande expérience de la façon dont fonctionnent les rouages du gouvernement, attire l'attention sur ce point dans l'étude que nous avons citée à plusieurs reprises. Par suite du droit accordé à chaque membre du Grand Conseil de déposer des projets et de l'usage qui est fait de ce droit, n'importe quel député peut provoquer une discussion sur une matière quelconque d'une façon absolument indépendante du pouvoir exécutif. Ce dernier peut être forcé de travailler à un projet qu'il ne juge pas opportun ou être exposé à voir une commission parlementaire y travailler en dehors de lui sur l'ordre du Grand Conseil (2). Vis-à-vis de ces droits le Conseil d'Etat n'a aucun droit réciproque. Il ne peut pas même retirer une proposition qu'il a faite et est obligé de se soumettre aux instructions du Grand Conseil pour travailler à modifier un projet émanant

(1) Cependant la prépondérance du législatif est marquée entre autres par le fait que le § 39, al. 1, de la Constitution baloise accorde au Grand Conseil, et non pas au Conseil d'Etat, l'exercice du droit de grâce qui est en général ailleurs une prérogative du président ou du souverain. Néanmoins en matière fédérale l'amnistie et le droit de grâce sont réservés à l'Assemblée fédérale (Conseil national et Conseil des Etats réunis) d'après l'art. 85, al. 7, de la Constitution fédérale suisse de 1874.

(2) Voir à ce sujet notre chapitre IV sur la confection des lois; surtout p. 97.

originellement de lui-même. Et il en est ainsi non seulement dans le domaine législatif, ce qui est fort naturel, mais encore dans celui de l'administration. M. A. Im Hof ajoute : « La pratique permet même au Grand Conseil de donner des instructions de ce genre sur des points qui rentrent dans les attributions spéciales du Conseil d'Etat (1) ». Le conseiller d'Etat bâlois reconnaît qu'il y a là une dérogation de fait à la séparation des compétences telle que l'a fixée en principe la Constitution. Il le reconnaît d'ailleurs sans le déplorer et il explique comment cette dérogation a pu passer dans les mœurs parlementaires bâloises, tout en ne rencontrant de résistance de la part d'aucun parti politique. Voici comment la chose a pu se produire : Tous les partis sans exception sont animés de la conviction que le Conseil d'Etat doit être subordonné au Grand Conseil comme le Grand Conseil au peuple dans son ensemble (2).

Gouvernement d'assemblée alors ? pourrait-on dire au premier abord. Non, mais gouvernement populaire démocratique au meilleur sens du mot, gouvernement non pas d'une minorité tapageuse et turbulente qui s'intitule « peuple », mais du peuple tout entier. C'est à ses représentants de se partager leurs attributions, sous réserve

(1) A. Im Hof, *Op. cit.*, p. 63-64.

(2) « Das erklärt sich leicht aus der bei allen Parteien lebendigen Anschauung, dass die Verwaltung des Regierungsrates im selben Masse vom Willen des Grossen Rates abhængig sei, wie dessen Tætigkeit vom Willen des Volkes. » A. Im. Hof, *Op. cit.*, p. 64.

bien entendu de la sanction populaire. Peu importe que la séparation des fonctions ou des compétences soit plus ou moins bien observée, du moment que le principe essentiel de la souveraineté du peuple est honnêtement et scrupuleusement respecté.

D'ailleurs, de ce que la Constitution de Bâle-Ville, semblable en cela à celle des autres cantons, est loin de réaliser une séparation des pouvoirs absolue selon le modèle américain il ne faudrait pas conclure qu'une pareille idée n'a pas laissé des traces profondes dans la structure politique et administrative de l'Etat cantonal.

Cette influence toujours vivante apparaît surtout dans l'organisation judiciaire dont l'étude détaillée nous ferait sortir du cadre de ce travail. Qu'il nous suffise de signaler que depuis la réforme constitutionnelle du 9 novembre 1891 les présidents et les juges aux tribunaux cantonaux désormais élus par le peuple sont aussi complètement indépendants du législatif que de l'exécutif. Une telle indépendance étant assurée par suite de l'origine des pouvoirs des magistrats bâlois, le législateur a voulu aller plus loin encore en prenant des mesures pour réserver en dernier ressort au pouvoir judiciaire ainsi constitué tous les litiges de nature vraiment contentieuse, tel fut le but de la loi du 9 mars 1905 sur le tribunal administratif à Bâle-Ville (1) La compétence suprême en matière de

(1) *Sammlung der Gesetze und Beschlüsse sowie auch der Polizeiverordnungen für den Kanton Basel Stadt*, Vol. XXV, Bâle 1906, p. 282-297.

juridiction administrative cantonale est assurée par cette loi à la Cour d'appel de Bâle siégeant en tant que tribunal administratif (*Verwaltungsgerichtshof*).

Ce tribunal administratif, bien loin d'être sous la dépendance directe de l'exécutif à la façon du Conseil d'Etat français dont les membres sont nommés par décret du Président de la République, révisé les décisions contentieuses du Conseil d'Etat bâlois contre lesquelles un recours a été formé. Il est compétent en matière de recours dans les litiges intentés par l'Etat ou les communes contre les particuliers aussi bien que dans ceux intentés par les particuliers contre l'Etat ou les communes (§§ 3-5). Sans entrer dans tous les détails de ces recours qui peuvent se produire par exemple en matière de travaux publics (§§ 11-15), d'hygiène publique (§§ 16-18), notons que, d'après le § 2 de la loi du 9 mars 1905, la compétence de la Cour d'appel siégeant comme tribunal administratif exclut tout recours devant le Grand Conseil pour la même affaire et que le tribunal administratif est juge en dernier ressort de sa propre compétence. Il y a là une très remarquable application du principe de la séparation des pouvoirs qui dans le domaine même de la juridiction administrative exclut tout empiètement du législatif ou de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire. Enfin, c'est une garantie de plus pour le justiciable qui a formé un recours hiérarchique contre la décision d'un administrateur actif. Ce recours hiérarchique devant le département peut être

suivi d'un nouveau recours devant le Conseil d'Etat bâlois dans son ensemble, recours auquel nous faisons allusion en étudiant les attributions de ce dernier. Mais même si l'organe suprême de l'administration bâloise confirme la décision du département, il existe toujours la ressource d'un recours contentieux devant un tribunal administratif dont l'impartialité et l'indépendance vis-à-vis de l'administration sont assurées (1).

L'étude précise des textes, aussi bien de la Constitution que des lois, rapports et projets de toute sorte, nous a fait entrer dans le détail des relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, elle forme en quelque sorte la partie positive de ce travail. Néanmoins, nous n'aurions pas rempli notre tâche jusqu'au bout, si nous n'en esquissons pas la partie négative en rapprochant la Constitution cantonale de Bâle-Ville de la Constitution fédérale suisse et de celles des grandes démocraties de l'Europe occidentale. Un pareil rapprochement nous montrera jusqu'à quel point le canton dont nous nous occupons a su sauvegarder, malgré la place prépondérante faite au pouvoir

(1) Peu importe que d'après la loi du 9 mars 1905 ce dernier recours ne soit pas par lui-même suspensif de l'exécution d'une mesure ordonnée par le Conseil d'Etat (§ 21), alors que les décisions des départements ne sont exécutoires qu'après l'expiration du délai de 15 jours à partir de la date de la notification, délai dans lequel on peut en appeler du département particulier au Conseil d'Etat dans son ensemble. En effet, le même § 21 permet au président du tribunal administratif d'ordonner cette suspension d'exécution soit d'office, soit sur la demande d'une des parties.

législatif, aussi bien l'indépendance gouvernementale que l'indépendance parlementaire.

Nous y avons déjà fait allusion en étudiant les principaux rouages de l'Etat et nous avons dit que pour l'ensemble de la Confédération ou pour des cantons comme Fribourg, Vaud ou le Valais, cette indépendance était moins complète dans la mesure où le Conseil fédéral ainsi que les Conseils d'Etat fribourgeois, vaudois et valaisan sont élus par des assemblées parlementaires et non pas directement par le peuple⁽¹⁾.

Mais le problème a un double aspect. S'il y a indépendance gouvernementale complète en ce qui concerne la nomination du Conseil d'Etat à Bâle-Ville et dans de nombreux cantons, une indépendance parlementaire plus absolue pour le détail de la vie politique amène une véritable subordination de l'exécutif au législatif, par conséquent la prépondérance marquée du pouvoir législatif. En effet, la question d'origine n'est pas tout. Ainsi, le Président de la République française, tout à fait dépendant des Chambres en ce qui concerne l'origine de son pouvoir est quelquefois fort indépendant, dès qu'il s'agit de l'exercice de ce pouvoir, par exemple dans certains cas de crise ministérielle où il lui sera parfois possible par le choix qu'il fera, grâce à la situation respective des partis, de déterminer l'orientation de la politique générale. En

(1) Cf. p. 72 de la présente étude.

comparant par exemple les droits du Conseil d'Etat bâlois avec les siens pour ce qui est de la convocation et de la mise en activité du Parlement on voit combien à Bâle-Ville les prérogatives du gouvernement sont restreintes.

C'est, comme on sait, le Président de la République française qui convoque les Chambres (Chambre des Députés et Sénat) et prononce la clôture des sessions. Il est vrai que pour la session ordinaire de cinq mois à partir du second mardi de janvier les Chambres se réunissent de plein droit et que, pour une session extraordinaire, le Président de la République est obligé de les convoquer, lorsque la moitié des membres de l'une des Chambres la réclame (1). Il est vrai aussi qu'en pratique les Chambres françaises siègent en session permanente durant toute la législature, tant elles sont surchargées de besogne. Mais au point de vue du droit constitutionnel il y a cependant une différence considérable entre les deux systèmes. D'une part, en France, la convocation est faite par le Président de la République représentant le pouvoir exécutif, d'autre part, à Bâle-Ville, c'est le Président du Grand Conseil (et non pas même le Président du Conseil d'Etat pourtant exclusivement élu par le Grand Conseil) (2) qui convoque le Parlement cantonal. Ainsi, c'est un représentant du pouvoir législatif n'ayant rien à faire

(1) Cf. Loi constitutionnelle française des 16-18 juillet 1875, art. 1 et 2, et A. Esmein, *Op. cit.*, p. 730-745.

(2) Cf. notre Chapitre IV, sur le Conseil d'Etat, p. 74.

avec l'exécutif qui est chargé par la Constitution bâloise du 2 décembre 1889 de la mise en activité de l'Assemblée législative (1). Le § 37 de cette Constitution (2) est confirmé à ce sujet par le § 4 de la loi du 26 mars 1908 sur le règlement intérieur du Grand Conseil. Le premier texte indique le principe, le second en règle l'application. Sans doute le Conseil d'État peut avoir besoin d'amener cette convocation. Il faut que le gouvernement ait un moyen de provoquer indirectement, mais sûrement la mise en activité du Parlement cantonal, et cela dans l'intérêt même des prérogatives du pouvoir législatif. Un Conseil d'État de sept membres, dont chacun est à la tête d'un département et s'occupe toute la journée de la gestion des affaires publiques, un gouvernement, qui se réunit en séance régulière deux fois par semaine, est mieux en état que quiconque de savoir si la situation générale ou des questions particulières exigent une convocation du Grand Conseil. Néanmoins voulant marquer le caractère subordonné de tout élément représentatif restreint (Conseil d'État de 7 membres subordonné à un Grand Conseil de 130 membres, Grand Conseil de 130 membres subordonné au peuple dans son ensemble), la Constitution

(1) Ici la Constitution de Bâle-Ville diffère même de la Constitution fédérale suisse de 1874. En effet, l'art. 86, al. 2, de cette dernière prévoit, en dehors des réunions des Conseils de plein droit en session ordinaire, une convocation en session extraordinaire « par le Conseil fédéral », et non pas sur la demande du Conseil fédéral par le président de chaque assemblée.

(2) Constitution bâloise de 1889. § 37 *a* et *b*.

de Bâle-Ville présente un des caractères essentiels des petites démocraties directes, elle est absolument étrangère dans son principe à tout vestige d'esprit monarchique. C'est pourquoi elle enlève au gouvernement tout ce qui pourrait éveiller seulement l'apparence d'un pouvoir discrétionnaire ; c'est pourquoi le gouvernement doit s'adresser au Président du Grand Conseil chaque fois qu'il jugera bon de faire convoquer le Parlement cantonal (1). Le Président du Grand Conseil procédera à cette convocation. Formalité, dira-t-on. Formalité sans doute, mais qui est l'indice certain d'un régime s'écartant de ce qu'on a l'habitude d'appeler parlementarisme.

La question de la convocation amène tout naturellement celle de la dissolution. Que les monarchistes français, auteurs de la Constitution de 1875, aient prévu ce moyen brutal, mais peut-être parfois nécessaire, pour briser la résistance d'une Chambre rebelle à l'intérêt national, cela se conçoit fort bien. Mais jamais pareille conception ne pourrait triompher parmi les démocrates suisses, pas plus

(1) Constitution bâloise de 1889, § 37, al. b 2. En outre, le Président du Grand Conseil de Bâle-Ville est obligé de convoquer le Grand Conseil, lorsque l'Assemblée l'a décidé elle-même dans une séance précédente (§ 37 b) et lorsque 30 membres du Grand Conseil en ont fait la demande écrite en indiquant les raisons (un peu moins du quart ; pour la Suisse fédérale il faut le quart des membres du Conseil national. Const. bâl. de 1889, § 37 b, et Const. féd. de 1874, art. 86, al. 2). Cette dernière disposition rappelle celle de la loi constitutionnelle française des 16-18 juillet 1875 (art. 2), à laquelle nous faisons allusion, et d'après laquelle le Président de la République doit convoquer les Chambres, lorsque la majorité absolue des membres de l'une d'elles en a fait la demande.

pour ce qui est de la Constitution fédérale que pour ce qui est des Constitutions cantonales. L'absence de Chambre haute rendrait d'ailleurs plus difficile et plus dangereux l'exercice du droit de dissolution. De plus, le Conseil d'État, où la plupart des partis sont représentés, ne se résoudrait, à Bâle-Ville entre autres, à une pareille solution que dans des cas tout à fait extrêmes. Mais en dehors de ce que ces cas sont improbables, presque inconcevables, dans le cadre restreint du canton, on se demande à quoi pourrait servir un pareil droit de dissolution, s'il n'a pas son corollaire naturel dans une dépendance plus étroite encore du gouvernement par rapport aux assemblées ou à l'assemblée, non seulement au point de vue des mesures qu'il prend, mais encore au point de vue de son existence même, de son maintien au pouvoir.

Nous avons beaucoup insisté sur la subordination gouvernementale vis-à-vis du pouvoir législatif à Bâle-Ville. Cette subordination existe dans la mesure où elle est utile à une indépendance parlementaire aussi complète que possible et à une certaine prépondérance, même un peu inconstitutionnelle, du pouvoir législatif, dès qu'il s'agit de graves décisions à prendre. Or, tout cela n'empêche pas une indépendance gouvernementale d'un autre genre. Sans doute, le gouvernement ne peut rien faire d'important contre la volonté du pouvoir législatif. Mais d'autre part, il ne peut en aucun cas être renversé par les

représentants de ce dernier. A ce point de vue, il est essentiel de rappeler que pour la Confédération comme pour Bâle-Ville, les rôles du président de la République en France ou aux Etats-Unis et celui des ministres sont réunis dans les mêmes personnes (1), ce qui est un autre indice de gouvernement non parlementaire. Il n'y a pas de président irresponsable et de ministres politiquement responsables, il n'y a que des conseillers fédéraux à Berne pour la Suisse, des conseillers d'Etat à Bâle pour le canton, en principe indépendants des assemblées, mais reconnaissant en fait une certaine subordination du gouvernement au pouvoir législatif, dans la mesure où celle-ci est compatible avec leur indépendance. Ainsi, disparaît jusqu'à l'ombre d'une raison d'être pour le droit de dissolution. Si en France ou en Angleterre le président ou le roi dissout la Chambre, il est le plus souvent amené à le faire, parce que le gouvernement de son choix n'a plus la confiance du Parlement et devrait se retirer devant un vote de méfiance (2).

(1) Cf. notre chapitre III sur le Conseil d'Etat, pp. 77-78.

(2) Pour être tout à fait exact il faudrait en matière de dissolution faire une distinction, au moins pour l'Angleterre, entre la dissolution employée en tout temps par le cabinet pour se maintenir au pouvoir malgré l'opposition des Communes et celle dont il se sert afin de mettre fin avant terme aux pouvoirs d'une Chambre élue pour sept ans et ne correspondant souvent plus à l'état présent de l'opinion publique. Cf. A. Esmein, *Op. cit.* d'une part p. 157 et suiv., d'autre part p. 158, n. 1. (Nous faisons abstraction ici d'un troisième type de dissolution dont l'emploi en Angleterre le 18 novembre 1910 constitue, selon le savant professeur Dicey, un nouveau précédent établi par le gouvernement de M. Asquith. Il s'agit de la dissolution de la Chambre des Communes demandée au roi par un ministre qui

En Suisse, à Bâle-Ville notamment, rien de pareil. Jamais le gouvernement n'est renversé par le pouvoir législatif qui à ce point de vue se cantonne bien plus dans son rôle. Cela ressort surtout de la façon dont fonctionne dans les habitudes parlementaires bâloises le droit d'interpellation que le § 57 de la loi du 26 mars 1908 sur le règlement intérieur du Grand Conseil assure à tout député.

Les demandes d'interpellation doivent être remises au président du Grand Conseil avant le commencement de la séance et le Conseil d'Etat doit répondre le même jour, mais il a faculté de le faire soit aussitôt après l'interpellation, soit seulement au cours de la séance. De plus, la loi lui laisse le droit de désigner celui des membres du gouvernement qui aura à prendre la parole au nom de l'ensemble de ses collègues. Une discussion générale n'a lieu à ce propos qu'au cas où elle est demandée par la majorité de l'assemblée (§ 57, al. 1). Si la réponse à l'interpellation paraît insuffisante, le député soucieux de se renseigner peut poser une seconde question. S'il n'est toujours pas satisfait de la réponse fournie, il doit donner à son interpellation la forme d'une proposition qui pourra seulement être discutée au cours de la même

avait une majorité de 120 voix dans cette chambre pour prouver qu'il avait toujours l'appui du corps électoral. Cf. A. Esmein, *Op. cit.*, p. 190 et un article du Professeur Dicey sur la question dans le *Times* du 2 septembre 1911. Que ce précédent soit imité ou non dans la suite de l'évolution parlementaire anglaise, il semble s'inspirer d'un principe foncièrement démocratique).

séance dans l'hypothèse où les deux tiers des députés la considèrent comme urgente.

Ainsi entendu, le droit d'interpellation diffère d'une façon absolue de ce qu'il est devenu dans les pays à régime parlementaire, en France surtout. La faculté de poser des questions pour éclairer l'assemblée sur tel ou tel point a abouti à la pratique de l'ordre du jour motivé qui est aujourd'hui la sanction indispensable de l'interpellation. C'est une des armes les plus fréquemment employées au Palais Bourbon pour faire tomber les ministères. L'interpellation transformée de la sorte est devenue, selon l'expression de M. A. Esmein, « la principale procédure pour mettre en jeu la responsabilité politique (1) » du gouvernement. Dans un canton suisse comme Bâle-Ville, au contraire, l'interpellation a conservé en grande partie son caractère primitif d'information, plus semblable à ce qu'on comprend en général sous cette dénomination en Angleterre (2) qu'à la manœuvre de politique générale qui se cache si souvent chez nous sous l'apparence d'un désir fort légitime de renseignement. Bien que l'interpellation n'y ait pas la valeur décisive qu'elle peut prendre dans les débats des Chambres françaises (où elle constitue souvent une intervention à peine

(1) A. Esmein, *Op. cit.*, p. 1018.

(2) En Angleterre, c'est la *motion of adjournment* d'un emploi plus rare que l'interpellation française qui en tient lieu dans la pratique parlementaire. Cf., sur le mot et sur la chose, tant au point de vue historique qu'au point de vue de l'état actuel des institutions, A. Esmein, *Op. cit.*, p. 1018-1042.

déguisée du législatif dans la sphère de l'exécutif), le Grand Conseil bâlois exerce une action trop continue et trop prépondérante sur le Conseil d'Etat pour qu'on puisse parler de séparation absolue des pouvoirs comme aux Etats-Unis (1) par exemple. La conséquence en est que le gouvernement se borne surtout à administrer, à être un rouage « exécutif » dans le sens le plus exact du mot, c'est-à-dire à exécuter les volontés du Grand Conseil. Il laisse à ce dernier l'initiative des projets vraiment nouveaux, mais travaille consciencieusement à l'élaboration des lois proposées, comme on a désiré souvent que le fit d'une manière plus régulière et sanctionnée par la Constitution le tribunal administratif français supérieur, le Conseil d'Etat français. Les lois votées, le Conseil d'Etat bâlois veille à leur exécution, mais il cherche rarement à imposer sa volonté aux députés sur les lois elles-mêmes. Sa couleur politique bigarrée suffirait d'ailleurs pour lui en enlever l'envie. De plus, les mœurs et la Constitution rendraient vaine la moindre tentative d'empiètement dans ce sens.

Par contre le gouvernement garde une complète indé-

(1) Cette séparation a d'ailleurs toujours quelque chose de relatif, puisque son caractère absolu, même aux Etats-Unis, est nié dans le livre connu du président actuel de la grande République de l'Amérique du Nord : Woodrow Wilson, *Congressional government, a study in american politics*, 6th. edit. Boston 1890; traduction française avec préface de Henri Wallon, intitulée : *Le Gouvernement congressional*, Paris (Giard et Brière), dans la *Bibliothèque internationale de Droit public*, publiée sous la direction de MM. Max Boucard et Gaston Jéze.

pendance vis-à-vis du Grand Conseil dans d'autres domaines. Ainsi, l'influence gênante des parlementaires sur les petits détails d'administration est à peu près exclue. De longues séances d'antichambre dans les ministères n'ont pas autant de raison d'être qu'ailleurs (1). Les chefs de département ont moins besoin de prêter l'oreille à X et à Y et de leur rendre mille menus services pour garder leur confiance. S'ils conservent celle de l'ensemble de la population et celle de leur parti, cela suffit dans l'intérêt de leur réélection (2). Sans doute pareil système n'exclut pas tout favoritisme, mais il diminue les chances d'abus résultant d'un certain parlementarisme de clocher, et ce dernier inconvénient pourrait présenter plus de dangers pour des cantons n'atteignant pas 150.000 âmes que pour des pays de plusieurs millions d'habitants.

(1) Cf. à ce sujet la critique très juste et raisonnable de M. A. Esmein, qui voit pourtant de grands avantages au régime parlementaire français, *Op. cit.*, p. 259. Mais l'auteur s'empresse d'ajouter que ce sont là de « mauvaises mœurs » et non pas des « vices constitutionnels ».

(2) Il est évidemment souhaitable que le Conseil d'Etat possède la confiance du Grand Conseil. Mais il n'a pas besoin de la solliciter d'une façon spéciale, puisqu'il a celle du peuple tout entier au même titre que le Grand Conseil et depuis le même moment. En effet, le début de la législature coïncide avec l'entrée en fonctions des membres du gouvernement. L'élection par l'ensemble des citoyens des représentants du pouvoir exécutif d'une part, du pouvoir législatif d'autre part, est simultanée. (Cf. notre Chapitre IV, pp. 68-69, et la Const. badoise du 2 déc. 1889, § 43, al. 3, ainsi que la loi du 9 mars 1911, § 63, al. 1^{er}).

CONCLUSION

Une étude de droit constitutionnel ne saurait être complète sans un coup d'œil sur la réalité politique vivante qu'elle a pour objet. Cette réalité, c'est le pays, le canton, leur gouvernement, non plus considérés comme des grandeurs abstraites n'ayant que des droits et des devoirs assurés par des textes législatifs précis, mais considérés dans leurs rapports humains les plus larges avec les mœurs et la civilisation. Pour connaître non seulement la charpente juridique d'une constitution, mais pour la voir fonctionner en quelque sorte *en chair et en os*, il faut porter son attention sur l'existence, le développement et la rivalité des différents partis politiques (1). Leur composition, l'équilibre de leurs forces déterminent

(1) Il y a ici tout un domaine du droit constitutionnel qui touche à certaines parties peu explorées jusqu'à ces derniers temps de la sociologie. Voir à ce sujet les très intéressantes études de M. Roberto Michels, professeur aux Universités de Bâle et de Turin. Elles ont paru en diverses langues. Cf. entre autres en langue allemande : *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie* 1911; en langue anglaise : *Political parties. A sociological study*. London (Jarrold) 1915; en langue italienne : *La Sociologia del partito politico* Torino (Unione tipografica) 1912, et *Saggi economico-statistici sulle classi popolari*, Milano 1913 (*Biblioteca di Scienze sociali e politiche*. N° 78).

bien souvent plus que des considérations de droit théorique telle ou telle mesure constitutionnelle dont il serait vain d'aller chercher l'origine ailleurs (1). Ce sont les partis qui luttent entre eux pour la prépondérance qui font, défont et refont les constitutions.

En voulant les ignorer, on se prive donc d'un des éléments essentiels à la solution des problèmes qui se posent. De même qu'il convient de rechercher l'origine de la constitution coutumière anglaise dans la rivalité des deux grands partis historiques, de même bien des mesures prises pour l'organisation du gouvernement dans le Canton de Bâle-Ville proviennent de la subdivision des partis dans ces dernières années.

Pour ce qui est plus spécialement des rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif sous le régime de la Constitution bâloise actuelle, il est certain que l'équilibre qui a existé depuis 1900 entre les différentes tendances politiques a beaucoup contribué à assurer un fonctionnement normal de la machine gouvernementale. En quoi a consisté cet équilibre ? Il n'y a guère eu depuis vingt ans à Bâle-Ville de prépondérance véritable d'un parti. De nombreuses fluctuations ont marqué un développement resté pourtant constant dans l'ensemble et dont nous

(1) La chose n'est pas toujours aisée en Suisse, car de même qu'il y a une politique fédérale et une politique cantonale, il y a des partis ne jouant presque aucun rôle sur le terrain fédéral qui en jouent un assez important sur le terrain cantonal, ce qui complique parfois à l'excès l'enchevêtrement des partis locaux.

n'avons pas la prétention de faire ici l'histoire détaillée. Il est seulement possible d'esquisser les très grands traits de la politique intérieure bâloise. Ils se réduisent à trois :

1. décadence du parti radical ;
2. émiettement des partis bourgeois en général ;
3. marche ascendante du socialisme.

De 1875 à 1890 le parti radical (*freisinnig*), qui avait encore à la veille du renouvellement d'octobre 1919 la majorité absolue dans les assemblées fédérales (1), a joué à Bâle-Ville au point de vue cantonal, comme à Berne au point de vue fédéral, un rôle directeur. Les chiffres cités dans les ouvrages de MM. Im Hof et Wullschleger permettent de suivre le mouvement dans le sens indiqué plus haut, mais pour la répartition présente des forces numériques des différents groupes, ils n'ont plus qu'un intérêt historique (2). L'évolution accomplie entre la législature de 1905-1908, dont il s'agit dans le premier de ces ouvrages, et celle de 1911-1914, dont il est question dans le second, marque nettement la courbe générale en question, encore très accentuée pour les législatures de 1914-1917 et de

(1) Les élections fédérales des 25 et 26 octobre 1919, les premières pour l'ensemble de la Suisse d'après le système proportionnel, ont fait perdre également au parti radical la majorité au Conseil national de Berne. Elles n'ont donné au parti radical officiel que 41 sièges sur 189. Mais, même si on y ajoute les radicaux dissidents de la Suisse romande ou italienne et le parti des paysans qui lui sont plus ou moins apparentés, le parti radical n'arrive qu'à 89 mandats contre 100 et n'atteint par conséquent qu'une majorité relative sur le terrain fédéral.

(2) Cf. A. Im. Hof. *Op. cit.*, p. 55 d'une part, p. 64-65 d'autre part ; E. Wullschleger, *Op. cit.*, p. 14-15.

1917-1920. Le parti radical a perdu petit à petit entièrement sa situation prépondérante dans le canton. Son vieil adversaire traditionnel qu'il avait supplanté à partir de 1875, l'ancien parti conservateur, aujourd'hui parti libéral (ou libéral conservateur), se maintient mieux que lui dans ses positions, tandis que de nouveaux partis bourgeois se sont formés : Parti progressiste (*Fortschrittliche Bürgerpartei*), Parti démocratique (1), etc. et que le parti catholique, représentant d'une minorité confessionnelle assez importante, est resté stationnaire. La plupart des pertes des anciens partis aux élections générales au Grand Conseil (les plus animées à ce point de vue) (2) se font au profit du parti socialiste. Mieux organisé sur le terrain cantonal, réuni d'une façon plus étroite au parti socialiste fédéral, il est aujourd'hui au Grand Conseil de Bâle-Ville de beaucoup le parti le plus nombreux (3). Il n'a pas la

(1) Le parti démocratique vient de cesser d'exister. Il a opéré sa fusion avec le parti radical au moment des élections fédérales d'octobre 1919. Néanmoins l'émiettement des partis bourgeois s'est poursuivi d'une autre façon aux élections. Au Grand Conseil de 1920 on a vu apparaître le parti populaire protestant (*Evangelische Volkspartei*) et le parti grutléen (*socialiste réformiste antibolchéviste*). Ni l'un ni l'autre ne semblent avoir réussi à gagner les masses ouvrières et ils recrutent la plupart de leurs adeptes dans les mêmes milieux que les partis qu'il est convenu d'appeler « partis bourgeois ».

(2) D'après l'usage politique actuel, parmi les élections au Conseil d'Etat, seules les élections partielles sont animées. Jusqu'ici les conseillers d'Etat sortants qui se représentaient ont toujours été réélus, la plupart du temps par suite d'un accord exprès ou tacite entre les partis. Cf. A. Im. Hof., *Op. cit.*, p. 62.

(3) Tableau de la représentation des différents partis politiques bâlois au Grand Conseil dans ces quinze dernières années. Depuis 1905 les élections sont faites d'après le système de la proportionnelle. Les chiffres de ces six législatures donnent donc une idée de la pro-

majorité absolue, néanmoins il dispose d'une très forte minorité, extrêmement compacte, qui lui suffit pour l'emporter à certains scrutins en cas d'hésitations, d'absences, de défections ou de divisions dans les camps bourgeois.

De même, en 1905, les radicaux, qui avaient encore la majorité relative, mais non pas la majorité absolue ne pouvaient dominer la politique bâloise à la manière par exemple dont ils dominaient jusqu'à ces derniers temps la politique fédérale. A l'heure actuelle les socialistes se trouvent dans une situation semblable. Qu'on examine la façon dont les forces politiques étaient réparties en 1905, en 1908, en 1911, en 1914 ou en 1917 (1), c'est toujours

portion *exacte* des électeurs ayant voté pour les candidats de chaque parti :

Législatures	Parti radical	Parti libéral (conservateur)	Parti socialiste	Parti catholique	Parti progressiste bourgeois	Parti démocratique	Divers (Parti grutléen ou socialiste réformiste et parti populaire protestant)
1905-1908	51	30	38	11	—	—	—
1908-1911	42	27	42	17	—	2	—
1911-1914	38	25	48	17	—	2	—
1914-1917	29	22	43	17	17	2	—
1917-1920	21	18	58	15	16	2	—
1920-1923	19	18	63	11	13	—	6

(1) Les élections de 1920 qui n'avaient pas encore eu lieu, lorsqu'a été écrite la présente étude, ont failli rompre cet équilibre au profit du parti socialiste qui a, à l'heure actuelle, presque la majorité absolue au Grand Conseil du canton de Bâle-Ville. Les résultats ont été les suivants :

Socialistes.	63 députés
Grutléens (socialistes réformistes antibolchévistes).	4 —
Libéraux	18 —
Radicaux	19 —
Progressistes	13 —
Catholiques	11 —
Parti protestant populaire	2 —

Total. 130 députés

Les partis bourgeois non socialistes, si on y ajoute les Grutléens,

un équilibre analogue qui a maintenu l'édifice constitutionnel bâlois tel qu'il a été établi il y a trente ans. Cet équilibre arithmétique a encore été favorisé et pour ainsi dire perfectionné au Grand Conseil par la loi du 26 janvier 1903 sur la représentation proportionnelle.

Malgré un système électoral plus exact et plus juste, l'équilibre actuel peut être rompu, soit par le triomphe du parti numériquement le plus fort, soit par une union étroite des autres contre lui pour empêcher ce triomphe (1). Pareille rupture d'équilibre pourrait risquer de mettre fin aux traditions de juste bon sens et d'équité réciproque longtemps propres à la vie politique bâloise et qui risquent de se perdre au milieu de l'acuité des conflits sociaux actuels. Ces traditions étant la base essentielle du fonctionnement harmonieux et normal du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ainsi que de leurs bons rapports respectifs selon la Constitution du 2 décembre 1889,

disposent d'une majorité de 4 voix (67 contre 63). Cette fois, ce sont les catholiques qui ont perdu le plus de terrain au profit des socialistes, particulièrement dans les faubourgs du Petit-Bâle. Mais les Grutliëns étant des socialistes réformistes, il y a parfois conflit entre la majorité socialiste du Grand Conseil et la majorité bourgeoise du Conseil d'Etat.

(1) En fait, cette union existe déjà, elle a fonctionné dans la pratique aux élections générales d'octobre 1917 pour les assemblées fédérales, les dernières faites pour le Conseil national d'après le système majoritaire. Cette union a pris le nom de *Bloc national*. Elle est de nouveau entrée en ligne de compte aux élections partielles de février 1919 au Conseil d'Etat pour barrer la route aux éléments extrêmes du parti socialiste. L'avenir seul montrera si ce bloc, aux éléments assez disparates, est destiné à garder le caractère d'une union intime ou s'il n'a été qu'une coalition passagère de partis comme en occasionne assez fréquemment le système majoritaire.

celle-ci se trouverait fortement ébranlée du jour où elles feraient place à d'autres procédés. A un changement éventuel des mœurs politiques correspondrait sans doute tôt ou tard un changement dans la législation constitutionnelle qui n'en est que l'expression plus ou moins adéquate et plus ou moins réussie.

Sans nous perdre dans des considérations hasardées sur un avenir toujours incertain, surtout à l'époque de transition où nous vivons, constatons une fois de plus que ni le gouvernement, ni le Parlement cantonal bâlois ne sont la chose d'un parti. Ni au sein de l'un, ni au sein de l'autre il n'y a de majorité de parti. Et si l'absence de la représentation proportionnelle dans les élections au Conseil d'Etat y enlève aux socialistes au moins un siège qui devrait leur revenir vu leur force numérique, l'état actuel des choses permet par contre à toutes les nuances de l'opinion bourgeoise, notamment aux catholiques et aux progressistes, d'être représentées dans le gouvernement (1).

(1) Les socialistes avec 2/7 seulement des membres du Conseil d'Etat n'y ont pas la représentation qui leur revient numériquement. C'est la faute du système majoritaire violemment attaqué en Suisse partout où il subsiste et sans doute destiné à disparaître un jour sur le terrain des élections au Conseil d'Etat comme il a disparu sur celui des élections au Grand Conseil. Il y a à Bâle-Ville, depuis février 1919, 2 conseillers d'Etat socialistes, MM. Fritz Hauser et Eugène Wulschleger, 2 libéraux MM. A. Im Hof et R. Miescher, 1 radical M. E. Aemmer, 1 catholique M. R. Niederhauser. 1 progressiste bourgeois M. A. Brenner. Sans doute, numériquement cette représentation n'est pas tout à fait juste. Mais si on se place à un point de vue plus élevé que celui de l'arithmétique électorale, le fait qu'elle laisse une partie du pouvoir à chaque groupe politique *important* a aussi de grands avantages, surtout étant donné que la

Tant que se maintiendra l'équilibre de l'heure présente, les conflits graves et constitutionnellement insolubles entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ne semblent pas à craindre, car la bigarrure du Conseil d'Etat est aussi grande que celle du Grand Conseil. Il n'en serait plus de même le jour où, soit un seul parti, soit une seule tendance très nettement marquée arriverait à avoir la majorité absolue dans l'une des assemblées sans l'avoir dans l'autre.

Sans doute le système actuel de Bâle-Ville a ses inconvénients. Mais comme il a fait ses preuves, souhaitons au petit canton urbain de se donner, si une révision devenait nécessaire, des lois constitutionnelles aussi bien adaptées aux mœurs locales, à l'esprit de prudence et de sagesse qui a toujours distingué la majorité de ses habitants.

constitution bâloise actuelle ne permet ni à un parti, ni à une alliance de partis d'accaparer le pouvoir exécutif pour imprimer au gouvernement une direction déterminée, comme c'est le cas dans les pays à régime dit parlementaire.

Les élections au Conseil d'Etat d'avril-mai 1920 qui ont eu lieu, alors que le présent travail était terminé (en même temps que les élections au Grand Conseil auxquelles il est fait allusion à la n. 3 de la p. 132), n'ont rien modifié à la situation respective des partis dans le gouvernement bâlois, puisque tous les conseillers d'Etat sortants ont été élus : MM. A. Im Hof, R. Miescher, E. Aemmer, R. Niederhauser et A. Brenner, du *Bloc National* les 24 et 25 avril 1920 au premier tour, MM. F. Hauser et F. Schneider, socialistes, les 8 et 9 mai 1920 au second tour. M. Schneider, le seul nouveau conseiller d'Etat, remplace M. E. Wullschleger, du même parti, qui ne se représentait pas. Nous avons parlé à la n. 1 de la p. 93 de la situation particulière créée du fait de cette stabilité dans la composition du Conseil d'Etat, contrastant avec l'évolution vers la gauche, lente, mais continue, du Grand Conseil.

VU :

Le Doyen,

F. LARNAUDE

VU :

Le Président de la thèse,

E. CHAVEGRIN

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. POINCARÉ

RÉPERTOIRE ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres renvoient aux pages du présent volume).

A

Année politique bâloise (mai-avril), 76, 95.
Assemblée nationale constituante française de 1871-75, 23.
Assistance aux séances, 96 (n. 2).
Assistance publique, 5 (n. 1).
Audiences du Président du Conseil d'Etat, 76.

B

Bicamérisme, 30, 34, 65.
Bloc national à Bâle-Ville, 134 (n. 1), 135 (n. 1).
Budget, 33 (n. 1), 100, 104, 105, 107, 111.
Bundesblatt, 89 (n. 1).
Bürgergemeinde, Voy. Commune bourgeoise.

C

Catholique (Parti), 132, 133 (n. 1), 135.
Chambre des Communes anglaise 123 (n. 2).
Chambre des Députés française, 119, 121, 125.
Chambre haute en général, 34, 36, 122.

Chancellerie d'Etat à Bâle-Ville, 7, 76.
Chancellerie fédérale, 14.
Circonscriptions électorales de Bâle-Ville, 9, 29, 30.
Commission des Etats d'Appenzell, Rh. Int., 66.
Commissions parlementaires, 10 (n. 1), 11, 13, 28 (n. 2), 67 (n. 1), 81, 83 (n. 1), 87, 88, 89 (n. 2), 90, 91, 94, 97, 103 (n. 1), 108, 110.
Commissions techniques, 83.
Commune de Bâle absorbée par l'Etat, 5 (n. 1), 76, 102.
Commune bourgeoise de Bâle, 5 (n. 1).
Compétence (Conflits de), 82, 115, 117.
Comptes rendus de gestion administrative du Conseil d'Etat de Bâle-Ville, 13, 14, 110.
Conseil cantonal dans divers cantons, 28 (n. 1).
Conseil d'Etat de Bâle-Ville. Voyez surtout 65, 85.
Conseil d'Etat des autres cantons en général, 65, 66, 67, 69, 72, 74 (n. 1).
Conseil d'Etat de Fribourg, 71, 73, 118.
 — du Tessin, 72 (n. 1).

Conseil d'Etat du Valais, 71, 74, 118.

— du canton de Vaud, 71, 74, 78.

Conseil d'Etat français, 66, 126.

Conseil des Etats de la Suisse fédérale, 4 (n. 2), 20, 31, 70 (n. 1), 71.

Conseil exécutif de Berne, 66 (n. 2), 71, 72.

Conseil fédéral suisse, 66, 67 (n. 1), 69, 70 (n. 1), 71, 77, 79, 118, 120 (n. 1).

Conseil (Grand) de Bâle-Ville. Voy. surtout 27, 64.

Conseil (Grand) de Fribourg, 71, 73, 74.

— du Tessin, 72 (n. 1).

— du Valais, 71, 73, 74.

— du canton de Vaud, 71, 73, 74.

Conseil de l'Instruction publique de Bâle-Ville, 83.

Conseil national suisse; 20, 70 (n. 1), 71, 121 (n. 1), 131 (n. 1), 134 (n. 1).

Conseil (Petit) des Grisons, 66. — de Bâle, 66 (n. 1).

Conservateur (Parti), 16, 132, 133 (n. 1), 135 (n. 1).

Consiglio (Gran) voyez Grand Conseil.

Consiglio di Stato. Voy. Conseil d'Etat.

Constitution de Bâle-Ville (1875), 20 (n. 1), 33 (n. 1), 39.

Constitution de Bâle-Ville (1889), 9, 20-26, 27, 28, 29, 30, 31, 33 (n. 1), 39, 40, 41, 43, 49 (n. 2), 50, 53, 58, 62, 63, 64, 68, 69, 70, 74, 79, 82, 83, 84, 85, 89, 100, 101, 107, 112, 113 (n. 1), 120, 121 (n. 1), 126, 130, 134-136.

Constitution de Berne (1893), 66 (n. 1), 71.

Constitutions cantonales en général, 14, 30, 65-66, 70 (n. 1), 71-72, 74 (n. 1), 122.

Constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, 23.

Constitution fédérale suisse (1874), 14, 19, 20 (n. 1), 21, 30, 32, 37 (n. 1), 65, 69, 71, 117, 120 (n. 1), 121 (n. 1), 122.

Constitution française (1875), 32, 119 (n. 1), 121.

Constitution de Neuchâtel (1858), 72.

Constitution du Tessin (1830), 72 (n. 1).

Convention nationale en France, 23.

Convocation des Assemblées législatives, 119-121.

D

Démocratique (Parti), 132.

Départements à Bâle-Ville en général, 78, 83, 98, 104-105, 116-117.

Voy. aussi Finances, Hygiène publique, Intérieur, Instruction publique, Justice, Police, Travaux publics.

Dissolution des Assemblées législatives, 73, 121, 123.

E

Elections (Loi sur les) à Bâle-Ville (1911), 11, 68.

F

Finances (Contrôle des) à Bâle-Ville, 99-112.

Finances (Département des), 17, 78.

Fiscale (Législation) à Bâle-Ville, 89 (n. 1).

Fortschrittliche Bürgerpartei. Voy. Parti progressiste.

Freisinnige Partei. Voy. Parti radical.

G

Grâce (Droit de), 113 (n. 1).
Gratuité scolaire à Bâle-Ville,
 4, 50-57.
Grosser Rat. Voy. Grand Conseil.

H

Hygiène publique (Département
 de l'), 78.

I

Impôt progressif sur le revenu, 4.
Incompatibilités, 69-70.
Indemnité parlementaire à Bâle-
 Ville, 59, 95-96.
Initiative parlementaire, 86, 90-
 91.
Initiative populaire, 4, 11, 22,
 25, 33, 36, 39-61.
Instruction publique (Conseil
 de l'), 83.
Instruction publique (Départe-
 ment de l'), 78, 81 (n. 1), 83.
Intérieur (Département de l'),
 78, 81 (n. 1).
Interpellation, 124-126.

J

Justice (Département de la), 78.

K

Kantonsblatt, 89 (n. 1).
Kantonsrat. Voy. Conseil cantonal.
Kleiner Rat. Voy. Petit conseil.

L

Landammann, 74 (n. 1).
Landrat. Voy. Cons. cantonal.
Landsgemeinde en général, 21,
 39, 75 (n. 1)
 — d'Uri, 36.
Langue officielle à Bâle-Ville,
 10 (n. 1).

Langue officielle dans les diffé-
 rents cantons, 14.

Libéral ou Libéral-conservateur
 (Parti). Voy. Parti conserva-
 teur.

M

Majoritaire (Système), 29, 68,
 134 (n. 1), 135 (n. 1).
Mandat impératif, 38.
Militaires (Direction des affaires,
 81 (n. 2).
Motion of adjournment en An-
 gleterre, 125 (n. 2).

N

Navigation sur le Rhin (Direction
 de la), 81 (n. 2).

O

Obstruction, 41, 77, 94, 95.

P

Parlementaire (Régime). Voy.
 surtout 3, 23, 93, 127 (n. 1).
Partis politiques en général, 39
 (n. 1), 75, 93, 96 (n. 3), 129-137.
Plébiscite en France, 34.
Police (Département de la), 78,
 81
Président de la Confédération
 suisse, 65, 77.
Président du Conseil d'Etat de
 Bâle-Ville, 75-77, 119.
Président du Conseil d'Etat des
 autres cantons, 74 (n. 1).
Président du Grand Conseil de
 Bâle-Ville, 89, 109, 110, 119-
 121.
Président de la République en
 général, 77, 78.
Président de la République aux
 Etats-Unis, 126 (n. 1).
Président de la République en
 France, 73, 116, 119, 121 (n. 1),
 123.

Progressiste (Parti), 132, 133 (n. 1), 135.

Projets et propositions de lois, 85 et suiv., 113.

R

Radical (Parti), 131, 132, 133, 135 (n. 1).

Rapports (du Conseil d'Etat et des Commissions parlementaires). Voy. surtout 11, 14, 89 (n. 2).

Rat (Grosser). Voy. Grand Conseil.

Rat (Kleiner). Voy. Petit Conseil.

Referendum, 4, 16, (n. 1), 18, 20, 22, 25, 33, 35, 36, 40, 61-62, 110 (n. 2, 3).

Regierungsrat. Voy. Conseil d'Etat et Conseil exécutif.

Règlement intérieur du Conseil d'Etat de Bâle-Ville, 10, 13, 16, 103 (n. 1).

Règlement intérieur du Grand Conseil de Bâle-Ville, 10, 11, 13, 16, 87, 88, 90, 107, 124.

Représentation proportionnelle, 4, 28-29, 42, 45-50, 72 (n. 1), 131 (n. 1), 132 (n. 3), 134, 135.

Repos dominical (Loi bâloise sur le), 80 (n. 1).

Révision de la Constitution bâloise, 9, 12-13, 52, 59, 69 (n. 1), 136.

Révision de la Constitution fédérale, 37 (n. 1).

S

Secrétaire du Conseil d'Etat de Bâle-Ville, 13 (n. 2), 15-16, 113.

Sénat français, 32, 119.

Séparation de Bâle-Ville et de de Bâle-Campagne, 4, 24, 36 (n. 1).

Séparation des Eglises et de l'Etat à Bâle-Ville, 9, 26, 95.

Séparation des pouvoirs 22-23, 73, 115-117, 125.

Socialiste (Parti), 17, 131, 132-133, 134 (n. 1), 135 (n. 1).

Souverain en général, 77, 123.

Standeskommission à Appenzell, Rh. Int., 66.

T

Travaux publics (Département des), 78.

Tribunaux de Bâle-Ville, 9, 26, 31 (n. 1), 115 et suiv.

V

Verwaltungsberichte. Voy. Comptes-rendus de gestion administrative.

Veto populaire, 36 (n. 1).

Vice-président du Conseil d'Etat à Bâle-Ville, 74, 75.

Vice-président du Conseil d'Etat dans les autres cantons 74 (n. 1).

INDEX DES NOMS DE PERSONNES

(Les chiffres renvoient aux pages du présent volume).

A

Aëmmer, F., 135 (n. 1).
 Amstein, F., 13 (n. 2).
 Asquith, H., 123 (n. 2).

B

Bandelier, A., 15.
 Barthélemy, Jos., 36 (n. 1).
 Benoist, Ch., 18 (n. 1).
 Bernstein, Ed., 39 (n. 1).
 Blocher, H., 6, 81 (n. 1).
 Boucard, Max., 18 (n. 1), 126 (n. 1).
 Bornhauser, Th., 31 (n. 1).
 Brenner, A., 81 (n. 1), 135 (n. 1).
 Brenner, E., 13 (n. 1).
 Bücher, K., 89 (n. 1).
 Burckhardt, Walther, 19.
 Burckhardt-Burckhardt, Ch., 13 (n. 1).
 Burckhardt-Schazmann, C.-Chr., 16.
 Bürgin-Haas, Ch., 13 (n. 2).

C

Chavegrin, E., 6.
 Constant, Benj., 39 (n. 1).
 Curti, Th., 17, 18, 25 (n. 2), 31 (n. 1), 35 (n. 1), 36 (n. 1), 37 (n. 1), 74.

D

Dicey, A.-V., 123 (n. 2).

E

Erasme, 2.
 Escher, E., 15.
 Esmein, A., 36 (n. 1), 37 (n. 1), 85 (n. 1), 119 (n. 1), 123 (n. 1), 124 (n. 1).

F

Fazy, Henri, 15.
 Fazy, James, 31, (n. 1).
 Forster, Ed., 13 (n. 2).

G

Gass, Chr., 13 (n. 1).
 Goëttsheim, Fr., 13 (n. 1).
 Greuter-Engel, Fr., 13 (n. 1).

H

Hagenbach-Bischoff., 13 (n. 1), 45, 49 (n. 1).
 Hauser, F., 81 (n. 1), 135 (n. 1).
 Hilty, C., 18, 35 (n. 1).
 Huber, Max., 15.

I

Im Hof, A., 5 (n. 1), 6, 13 (n. 2), 15-16, 17, 33 (n. 1), 44 (n. 2),

50 (n. 2), 54 (n. 1), 61 (n. 1),
89 (n. 1), 91, 92, 96 (n. 3), 110-
111, 113, 114, 131, 132 (n. 1),
135 (1).
Iselin, I., 13 (n. 1).

J

Jèze, G., 18 (n. 1), 126 (n. 1).

K

Keil, Ch., 7.
Kinkelin, H., 13 (n. 1).
Kœchlin, E.-A., 13 (n. 2).
Kully, O., 13 (n. 2).
Küry, E., 13 (n. 2).

M

Mangold, F., 50 (n. 2), 51 (n. 1, 2),
54 (n. 1), 55 (n. 1, 2), 56 (n. 1),
81 (n. 1), 89 (n. 1).
Marquardsen, H., 18.
Michels, Rob., 39 (n. 1), 129 (n. 1).
Miescher, R., 135 (n. 1).
Montesquieu, 35.

N

Niederhauser, R., 81 (n. 1), 135
(n. 1).

O

Orelli, A. von., 18, 36 (n. 1), 72
(n. 1).

P

Pierre, Eug., 85 (n. 1).
Plüss, Theod., 16 (n. 1), 33 (n. 1),
110 (n. 1, 2).

R

Ronjat, J., 18 (n. 1), 25 (n. 2),
36 (n. 1), 37 (n. 1).

S

Schaer, O., 13 (n. 2).
Schneider, F., 135 (n. 1).
Schneider, J., 7.
Schollenberger, G., 19, 45, 58,
74 (n. 1).
Speiser, Paul., 13 (n. 1).
Stadelmann, C., 13 (n. 2).
Stœcklin, A., 81 (n. 1).
Stünzi, R., 13 (n. 1).
Sury, E., 13 (n. 1).

V

Vischer, W., 13 (n. 2).

W

Wallon, H., 126 (n. 1).
Weber, Karl, 36 (n. 1).
Weissenberger, H., 13 (n. 1).
Wilson, Woodrow, 126 (n. 1).
Wullschleger, E., 5 (n. 1), 16-17,
131, 135 (n. 1).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — Les Sources	9
§ 1. — Documents officiels	9
§ 2. — Bibliographie	15
CHAPITRE II. — La Constitution de Bâle-Ville	20
CHAPITRE III. — Le pouvoir législatif : Le Grand Conseil, initiative populaire et le referendum	27
CHAPITRE IV. — Le pouvoir exécutif : Le Conseil d'Etat	65
CHAPITRE V. — La confection des lois	85
CHAPITRE VI. — Les dépenses de l'Etat	99
CHAPITRE VII. — La prépondérance du pouvoir législatif et l'indépendance gouvernementale	112
CONCLUSION	129
Répertoire alphabétique	139
Index des noms de personnes	143

